



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 19 september 2022
(OR. en)

12551/22

**Interinstitutionellt ärende:
2022/0295(NLE)**

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

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	18 september 2022
till:	Rådets generalsekretariat
Komm. dok. nr:	COM(2022) 485 final
Ärende:	Förslag till rådets genomförandebeslut om åtgärder för att skydda unionsbudgeten mot överträdelser av rättsstatens principer i Ungern

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 485 final.

Bilaga: COM(2022) 485 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.9.2022
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

**om åtgärder för att skydda unionsbudgeten mot överträdelser av rättsstatens principer i
Ungern**

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

- (1) I artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten¹ (*villkorlighetsförordningen*) föreskrivs att "[l]ämpliga åtgärder ska vidtas om det i enlighet med artikel 6 har fastställts att överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt".
- (2) I artikel 6.1 i villkorlighetsförordningen föreskrivs att "[o]m kommissionen finner att den har rimliga skäl att anse att de villkor som anges i artikel 4 är uppfyllda ska den, såvida den inte anser att andra förfaranden i unionslagstiftningen skulle göra det möjligt för den att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt, skriftligen underrätta den berörda medlemsstaten om detta, med angivande av de faktiska omständigheterna och specifika grunderna på vilka den baserar sin slutsats".
- (3) I artikel 6.9 i villkorlighetsförordningen föreskrivs att "[o]m kommissionen anser att villkoren i artikel 4 är uppfyllda och att de eventuella korrigerande åtgärder som medlemsstaten har föreslagit enligt punkt 5 inte på ett lämpligt sätt åtgärdar slutsatserna i kommissionens underrättelse, ska den för rådet lägga fram ett förslag till ett genomförandebeslut om lämpliga åtgärder inom en månad från mottagandet av medlemsstatens synpunkter eller, om inga synpunkter lämnas, utan onödigt dröjsmål och i vilket fall som helst inom en månad från den tidsfrist som anges".
- (4) Den 24 november 2021 skickade kommissionen en begäran om upplysningar (*begäran om upplysningar*) till Ungern i enlighet med artikel 6.4 i villkorlighetsförordningen. Ungern besvarade denna begäran den 27 januari 2022.
- (5) Den 27 april 2022 skickade kommissionen en skriftlig underrättelse till Ungern i enlighet med artikel 6.1 i villkorlighetsförordningen (*underrättelsen*). I underrättelsen presenterades kommissionens slutsatser om ett antal frågor som rör systemet för offentlig upphandling i Ungern, däribland systematiska oriktigheter, brister och svagheter i förfarandena för offentlig upphandling, en hög andel förfaranden med endast en anbudsgivare och låg konkurrensintensitet i upphandlingsförfaranden, problem i samband med användningen av ramavtal, problem med att upptäcka, förebygga och korrigera intressekonflikter, tvivel i samband med allmännyttiga trusters användning av unionens medel. Dessa problem och deras upprepning över tid visar att de ungerska myndigheterna systematiskt är oförmögna, misslyckas med eller är ovilliga att förhindra beslut som strider mot tillämplig lagstiftning när det gäller offentlig upphandling och intressekonflikter, och därmed att på ett adekvat sätt hantera riskerna för korruption. Detta utgör ett åsidosättande av rättsstatsprincipen, och i synnerhet rättssäkerhetsprincipen och principen om förbud mot godtyckligt utövande av de verkställande befogenheterna, och ger upphov till farhågor vad gäller maktfördelningen. I underrättelsen presenterades dessutom slutsatser i fråga om utredning och lagföring samt ramen för korruptionsbekämpning: det finns ytterligare problem när det gäller begränsningar av effektiv utredning och lagföring av påstådd brottslig verksamhet,

¹ EUT L 433I, 22.12.2020, s. 1.

åklagarmyndigheternas organisation och avsaknaden av en fungerande och effektiv ram för korruptionsbekämpning. Dessa problem utgör också överträdelser av rättsstatens principer, särskilt när det gäller rättssäkerhet, förbudet mot godtyckligt utövande av de verkställande befogenheterna och ett effektivt rättsligt skydd. Såsom anges i underrättelsen påverkar eller riskerar dessa överträdelser att allvarigt påverka unionens ekonomiska intressen, och andra förfaranden som fastställs i unionslagstiftningen skulle inte göra det möjligt att skydda dem mer effektivt än villkorlighetsförordningen. Genom underrättelsen begärde kommissionen också att Ungern skulle lämna vissa uppgifter om de fakta och skäl som låg till grund för dess slutsatser i svaret på kommissionens begäran om upplysningar. Frågor ställdes också om potentiellt relaterade problem som rör rättsväsendets oberoende. I underrättelsen gav kommissionen de ungerska myndigheterna två månader för att inkomma med synpunkter.

- (6) Den 27 juni 2022 besvarade Ungern underrättelsen (*första svaret*). Genom skrivelser av den 30 juni och den 5 juli 2022 lämnade Ungerns justitieminister ytterligare upplysningar för att komplettera det första svaret. Den 19 juli 2022 skickade Ungern dessutom en kompletterande skrivelse med förslag på ett antal korrigerande åtgärder för att komma till rätta med slutsatserna i underrättelsen. Dessa kunde inte beaktas vid bedömningen av det första svaret, på grund av att de lämnades in i ett så sent skede av förfarandet, kort innan kommissionen skulle anta nästa steg i förfarandet. Kommissionen har beaktat alla relevanta uppgifter i dessa kompletterande skrivelser under det följande skedet av det förfarande som föreskrivs i villkorlighetsförordningen, i enlighet med principen om lojalt samarbete med medlemsstaterna.
- (7) Kommissionen anser att det första svaret och de kompletterande skrivelser som skickades den 30 juni och den 5 juli 2022 inte innehöll lämpliga korrigerande åtgärder som gjorts på lämpligt sätt inom ramen för villkorlighetsförordningen.
- (8) I enlighet med artikel 6.7 i villkorlighetsförordningen skickade kommissionen den 20 juli 2022 en avsiktsförklaring till Ungern (*avsiktsförklaringen*) för att informera om sin bedömning i enlighet med artikel 6.6 i villkorlighetsförordningen, och delge åtgärder den, i enlighet med artikel 6.9 i den förordningen, avsåg att föreslå för antagande av rådet, i avsaknad av lämpliga korrigerande åtgärder. I enlighet med artikel 6.7 i villkorlighetsförordningen uppmanades Ungern därför att inom en månad inkomma med sina synpunkter, särskilt om de planerade åtgärdernas proportionalitet.
- (9) Ungern besvarade avsiktsförklaringen av den 22 augusti 2022 (*andra svaret*), inom den tidsfrist på en månad som föreskrivs i artikel 6.7 i villkorlighetsförordningen.
- (10) I sitt andra svar upprepade Ungern de argument som framförts i dess första svar och framförde kritik mot hur förfarandet har genomförts. Ungern ifrågasatte proportionaliteten hos de åtgärder som planerades i avsiktsförklaringen. Samtidigt förelade Ungern sjutton korrigerande åtgärder. Detta svar följde på de tekniska diskussioner som förts på tjänstemannanivå mellan kommissionen och de ungerska myndigheterna, i enlighet med principen om lojalt samarbete med medlemsstaterna. Den 13 september 2022 skickade Ungern en skrivelse till kommissionen som innehöll förtydliganden och ytterligare åtaganden inom ramen för de föreslagna korrigerande åtgärderna (*septemberskrivelsen*).

2. PROBLEM SOM TYDER PÅ ÖVERTRÄDELSE AV RÄTTSSSTATENS PRINCIPER

2.1. Systematiska oriktigheter, brister och svagheter i offentlig upphandling

2.1.1. Kommissionens slutsatser

- (11) Kommissionen konstaterade i sin underrättelse, och bekräftade i avsiktsförklaringen, att det finns systematiska oriktigheter, brister och svagheter i förfarandena för offentlig upphandling i Ungern. Sådana oriktigheter har upptäckts efter flera på varandra följande revisioner som utförts av kommissionen, för både programperioden 2007–2013 och programperioden 2014–2020, samt i samband med flera utredningar genomförda av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) som ledde till ekonomiska rekommendationer för återkrav av betydande belopp. På grundval av bland annat oriktigheternas systematiska karaktär, deras upprepning över tid och omfattningen av de finansiella korrigeringar som beslutades, fann kommissionen att den hade rimliga skäl att anse att villkoren i artikel 4 i villkorlighetsförordningen var uppfyllda.
- (12) Dessutom visar de tillgängliga uppgifterna att andelen kontrakt som tilldelats efter förfaranden för offentlig upphandling där endast en enda anbudsgivare deltog har varit ovanligt hög. Likaså har ovanligt många kontrakt tilldelats specifika företag, som gradvis har lagt under sig stora marknadsandelar. Slutligen har det förekommit allvarliga brister i tilldelningen av ramavtal. Kommissionen betraktade dessa faktorer som indikatorer på ett tydligt hot mot öppenhet och konkurrens som inverkar negativt på den sunda ekonomiska förvaltningen av de unionsmedel som används i de relevanta förfarandena, samt som en indikator, under vissa omständigheter, på en ökad risk för korruption och intressekonflikter.
- (13) Kommissionen hänvisade dessutom till allvarliga brister som den konstaterat när det gäller offentlig upphandling inom vissa ramavtal, och konstaterade att det föreligger allvarliga farhågor om framtida ramavtal.

2.1.2. Ungerns synpunkter

- (14) Ungern redogjorde för sin lagstiftning och praxis när det gäller offentlig upphandling. Ungern påpekade att landets system för offentlig upphandling enligt landets uppfattning är både funktionellt och i linje med Europeiska unionens direktiv om offentlig upphandling. I detta avseende hänvisade Ungern till vissa bestämmelser i lag CXLIII från 2015 om offentlig upphandling, i dess ändrade lydelse efter kommissionens revisioner, och till ett antal element i systemet för offentlig upphandling, samt till åtgärder som landet under de senaste åren vidtagit för att främja konkurrens och öka insynen². På grundval av detta hävdade Ungern att praxis för offentlig upphandling i Ungern nu skulle vara i linje med Europeiska unionens krav på att förebygga och upptäcka oriktigheter i samband med offentlig upphandling.
- (15) När det gäller de oriktigheter som kommissionen hänvisar till hävdade Ungern att de berörda finansiella korrigeringarna endast delvis var kopplade till brister i offentlig upphandling, att de brister som konstaterades under revisionerna inte var av

² Ungern hänvisade till i) ändring av lagen om offentlig upphandling genom lag nr LXXXIII från 2018, som avskaffar den tidigare begränsningen av underentreprenad, ii) utökningen av DPPC:s personal och förekomsten av ett internt utbildningssystem, iii) förbättring av DPPC:s interna förfaranden och kontrollmetoder och utfärdande av vägledning för rättstillämpare vid upphandlande myndigheter, iv) en översyn av reglerna för användning av stöd från vissa unionsmedel.

systematisk karaktär och att de inte ledde till att betalningarna avbröts eller ställdes in.

- (16) Ungern hävdade dessutom att eftersom villkorlighetsförordningen bara varit tillämplig från och med den 1 januari 2021, kan de påstådda oriktigheter som identifierats före detta datum inte betraktas som överträdelser av rättsstatens principer enligt den förordningen. Ungern hävdade också att för att fastställa att systematiska brister och oriktigheter som konstaterats vid kommissionens revisioner utgör överträdelser av rättsstatens principer i den mening som avses i artikel 2 a jämförd med artikel 4.2 a i villkorlighetsförordningen, måste det även fastställas att de berörda myndigheternas eller organens beslut inte kan bli föremål för en effektiv domstolsprövning³.
- (17) Enligt Ungern visar det faktum att andelen offentliga upphandlingsförfaranden med endast en anbudsgivare är lägre för unionsmedel än för nationella medel att Ungerns kontrollsystem i samband med unionsmedel effektivt kan motverka de faktorer som leder till begränsad konkurrens vid offentlig upphandling.
- (18) Ungern bestrider också metodens trovärdighet och tillförlitlighet, liksom även de underliggande uppgifterna i studierna om konkurrensintensiteten vid offentlig upphandling och koncentrationen av tilldelningar till ett litet antal företag som kommissionen nämner i underrättelsen⁴ och avsiktsförklaringen.
- (19) När det gäller ramavtal hävdade Ungern att den garanterade konkurrensen är hög. Anbudsförfaranden genomförs i två steg för att kontrakt ska kunna tilldelas på ett effektivt sätt: först konkurrerar anbudsgivarna om rätten att delta i ramavtalet och därefter, om specifika kontrakt tilldelas efter förnyad konkurrensutsättning, återkommer marknadskonkurrensen mellan de ekonomiska aktörerna. Enligt Ungern har inget beslut fattats på central regeringsnivå som kräver att någon ska tillämpa ramavtal under den innevarande perioden för den fleråriga budgetramen.

2.1.3. *Kommissionens bedömning*

- (20) Ungern har visserligen infört vissa ändringar i sin lagstiftning och förvaltningen av systemet för offentlig upphandling, men med tanke på tillgängliga uppgifter verkar dessa ändringar inte i praktiken ha förbättrat förfarandena för offentlig upphandling. Trots de åtgärder som vidtagits under de senaste åren har tillräcklig insyn ännu inte uppnåtts, och en ändamålsenlig och effektiv extern granskning, som är ett av syftena med öppenhet, kan inte genomföras i praktiken.
- (21) I motsats till vad Ungern hävdade var de finansiella korrigeringar som begärdes för perioden 2014-2020 främst kopplade till systembrister i förvaltningen av offentliga upphandlingar, vilket dokumenteras av resultaten av de revisioner som genomförts. Dessa finansiella korrigeringar var de högsta för någon av unionens medlemsstater under den perioden⁵, vilket Ungern inte bestred. Dessa revisioner gällde också hur förvaltnings- och kontrollsystemet fungerade för att säkerställa efterlevnaden av

³ Enligt Ungerns åsikt skulle detta härledas av punkt 325 i Europeiska unionens domstols dom (domstolen) i mål C-157/21.

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

⁵ Landsrapport Ungern 2020, Bryssel, 26.2.2020, SWD (2020) 516 final, s. 43, tillgänglig på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>.

reglerna för offentlig upphandling. De rörde således systemrelaterade frågor⁶. Kommissionen kan inte godta Ungerns argument att avsaknaden av avbrott eller inställande av betalningar skulle innebära att kommissionen inte ansett att någon allvarlig brist förelåg. I detta avseende bör det erinras om att även en risk som överstiger 5 % av utgifterna, den första schablonmässiga finansiella korrigeringen som fastställs i den delegerade förordningen⁷, kan utgöra en allvarlig brist. Allvarliga brister i förvaltnings- och kontrollsystemet definieras inte enbart på grundval av kvantitativa tröskelvärden, utan också, och särskilt i detta fall, i samband med överträdelser av de väsentliga nyckelkraven eller en kombination av krav som fastställs i de tillämpliga reglerna och som har potentiella systemeffekter.

- (22) När det gäller villkorlighetsförordningens tidsmässiga tillämpning kan systematiska överträdelser av rättsstatens principer som har fastställts före den 1 januari 2021, som inte har åtgärdats och som är återkommande och pågår efter det datumet, omfattas av villkorlighetsförordningen, med tanke på att överträdelserna är systematiska och återkommande eller fortlöpande och att de utgör en allvarlig risk för en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten och för skyddet av unionens ekonomiska intressen efter den 1 januari 2021.
- (23) Kommissionen kan inte instämma i Ungerns argument att systembrister och oriktigheter endast kan utgöra överträdelser av rättsstatens principer i den mening som avses i villkorlighetsförordningen, om de berörda myndigheternas eller organens beslut inte kan bli föremål för en effektiv domstolsprövning. Det framgår tydligt av villkorlighetsförordningen att eventuella systembrister och oriktigheter som tyder på överträdelser av rättsstatens principer, och som identifierats av kommissionen, är självständiga och kan omfattas av villkorlighetsförordningen. Ingen situation som tyder på ett åsidosättande av rättsstatens principer behöver således ett ytterligare villkor som ska beaktas enligt villkorlighetsförordningen⁸.
- (24) Kommissionen kan inte heller godta det argument som Ungern framför att eftersom andelen offentliga upphandlingsförfaranden med endast en anbudsgivare förefaller vara lägre för unionsmedel än för nationella medel, skulle man behöva dra slutsatsen att Ungerns kontrollsystem i samband med unionsmedel effektivt kan motverka de faktorer som leder till begränsad konkurrens vid offentlig upphandling. Det faktum att andelen upphandlingar med endast en enda anbudsgivare är lägre för upphandling med unionsmedel än för upphandling med nationella medel innebär inte i sig att kontrollerna vid upphandling med unionsmedel fungerar korrekt. Detta återspeglas

⁶ Särskilt revision REGC214HU0068, som nämns i fotnoterna 10 och 13 i underrättelsen, var en tidig förebyggande systemrevision.

⁷ Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014 av den 3 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden och om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden, EUT L 138, 13.5.2014, s. 5.

⁸ I punkt 325 i domen i mål C-157/21 lägger domstolen inte till något ytterligare villkor till någon form av överträdelse av rättsstatens principer i den mening som avses i villkorlighetsförordningen, utan förtydligar endast delar av det allmänna rättsstatsbegreppet.

också i rådets rekommendation om Ungerns nationella reformprogram 2022, som bekräftar att dessa problem kvarstår⁹¹⁰.

- (25) Ungern ger inga belägg för de senaste förbättringarna av upphandlingssystemet (särskilt när det gäller transparens, konkurrensintensitet och kontroller av intressekonflikter): De uppgifter som kommissionen har tillgång till visar inte bara en ökad koncentration av tilldelningar inom offentlig upphandling, utan också en ökning av sannolikheten för att företag som kan anses ha politiska kopplingar till aktörer i Ungerns regerande parti (*politiska kopplingar*) tilldelas kontrakt. Generaldirektoratet för budget har beställt en studie som gav statistisk empirisk analys av mer än 270 000 ungerska offentliga upphandlingskontrakt mellan 2005 och 2021¹¹. Studien visar att sannolikheten för att företag ska få offentliga kontrakt (både nationella och EU-finansierade) under perioden 2005–2010 var 1,5–2,1 gånger större för företag som kan anses ha politiska kopplingar än för företag som inte kan anses ha politisk koppling. Denna skillnad ökade betydligt under perioden 2011–2021. Även om man bara granskar EU-finansierade kontrakt för perioden efter 2011 var sannolikheten för att företag som kan anses ha politiska kopplingar skulle tilldelas kontrakt 3,3–4,4 gånger högre jämfört med företag som inte anses ha politiska kopplingar. Under samma period var sannolikheten för att få offentliga kontrakt för företag som kan anses ha politiska kopplingar mellan 2,5 och 3 gånger högre än för företag som inte anses ha politiska kopplingar, både för nationellt finansierade och för EU-finansierade kontrakt. I studien dras slutsatsen att de direkta eller indirekta politiska banden mellan vissa företag som kan anses ha politiska kopplingar är en avgörande faktor för att öka deras sannolikhet för framgång i anbudsförfaranden, jämfört med företag som inte anses ha politiska kopplingar, och även för att de tilldelade kontrakt uppgår till ett högre sammanlagt värde. Dessutom visar studien att effekten är starkare ju närmare en ekonomisk aktör är till det styrande partiet. I vissa fall uppskattades chansen att vinna offentliga kontrakt för företag som kan anses ha politiska kopplingar vara upp till 130 % högre än för företag som inte kan anses ha politiska kopplingar under perioden efter 2011. Dessa uppgifter visar på en konstant ökande trend och omfattar år 2021. Iakttagelserna bekräftades av resultaten av en granskning av vissa anbudsuppgifter avseende kontrakt som tilldelats vissa av de företag som identifierats som företag som kan anses ha politiska kopplingar. Dessutom samlades rapporter från medier och berörda parter in inom turism-, kommunikations- och idrottssektorn, och dessa pekar i samma riktning.

⁹ Rådets rekommendation om Ungerns nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2022, punkt 30 och rekommendation 4, på <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/sv/pdf>: ”Upphandlingsmarknaden är fortfarande sårbar för konkurrensbegränsande metoder. Andelen kontrakt som tilldelats i förfaranden där det bara fanns en anbudsgivare är fortfarande bland de högsta i unionen. [...] I februari 2021 satte regeringen upp ett ambitiöst mål om att minska andelen offentliga upphandlingsförfaranden med endast ett anbud till mindre än 15 %, *dock utan en fast tidsplan*” (rekommendation 4 ”Förbättra konkurrensen vid offentlig upphandling”. Kursivering tillagd).

¹⁰ Se även myndigheten för offentlig upphandling (2021), Flash Report: Ungerns offentliga upphandling i siffror. Under de senaste åren, efter 2018, har en försämring inletts i fråga om det totala antalet upphandlingar med ett enda anbud, se https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf.

¹¹ Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021, Corruption Research Center Budapest. Studien skickades separat till Ungern i informationssyfte.

- (26) När det gäller ramavtal konstaterar kommissionen att det följer av ramavtalets art att företag som inte deltog i den ursprungliga process som ledde fram till avtalet inte kan lämna anbud när ett sådant avtal väl har undertecknats. Med tanke på de uppenbara oriktigheter som konstaterats vid kommissionens revisioner av genomförandet av sådana avtals förfaranden för offentlig upphandling, och de betydande belopp som omfattas av de planerade ramavtalen inom sektorer som it-sektorn samt avtalens långa varaktighet, är det mycket sannolikt att endast vissa företag som ingår i vissa konsortier som deltar i vart och ett av de olika avtalen tilldelas alla kontrakt som omfattar unionsmedel inom den berörda sektorn för perioden 2021–2027.

2.2. Upptäcka, förebygga och korrigera intressekonflikter, farhågor när det gäller ”allmännyttiga truster”

2.2.1. Kommissionens slutsatser

- (27) Kommissionen uttryckte oro över huruvida Ungern hade förmåga att förbättra kontrollerna av intressekonflikter vid användningen av unionsmedel med hjälp av särskilda it-verktyg, såsom Arachne (dvs. det gemensamma datautvinnings- och riskbedömningsverktyg som kommissionen ställer till medlemsstaternas förfogande), på grund av dessa verktygs egenskaper och de uppgifter som de ungerska myndigheterna laddat upp i analys syfte.
- (28) Kommissionen uttryckte också oro över att allmännyttiga truster inte omfattas av reglerna i EU:s direktiv om offentlig upphandling. Slutligen uttryckte kommissionen sin oro över problem som rör intressekonflikter och transparens för allmännyttiga truster, bl.a. det uttryckliga rättsliga undantaget för styrelseledamöter i dessa truster från krav i fråga om intressekonflikter och regler om intressekonflikter som inte är tillämpliga på parlamentsledamöter, statssekreterare och andra offentliga tjänstemän i regeringen som samtidigt kan tjänstgöra som styrelseledamöter i sådana truster.

2.2.2. Ungerns synpunkter

- (29) När det gäller kontroller av intressekonflikter har Ungern inte lämnat in den information som kommissionen begärde, men har angett att landet regelbundet skickar uppgifter till Arachne och även använder verktyget i viss utsträckning, samtidigt som Ungern erinrade om att användningen av Arachne inte är obligatorisk enligt EU-lagstiftningen. Ungern ifrågasatte nyttan av Arachne och hävdade att det ungerska it-systemet (FAIR EUPR) är effektivare, men hänvisade till de pågående förhandlingarna om sin återhämtnings- och resiliensplan när det gäller landets åtagande om en omfattande användning av Arachne i detta avseende.
- (30) När det gäller tillämpligheten av reglerna för offentlig upphandling på allmännyttiga truster hävdade Ungern att det är en teoretisk fråga, eftersom dessa truster redan betraktas som ”upphandlande myndigheter” i samband med offentlig upphandling enligt de nu gällande reglerna (och i synnerhet enligt den ungerska lagen om offentlig upphandling). När det gäller kraven i fråga om intressekonflikter för styrelseledamöterna i dessa truster har Ungern gjort gällande att kommissionens farhågor endast är en hypotes, samtidigt som man tydligt anger att styrelseledamöterna i sådana truster uttryckligen är undantagna från tillämpningen av reglerna om intressekonflikter. Ungern pekade vidare på ett antal regler om uteslutning och intressekonflikter som påstås ingå i stadgarna för alla dessa enheter.

2.2.3. *Kommissionens bedömning*

- (31) När det gäller Ungerns argument om Arachne noterar kommissionen att den, som en uppföljning av 2016 års revision av det förebyggande systemet¹², dragit slutsatsen att det ungerska it-systemet FAIR EUPR inte kan anses ha likvärdiga funktioner som Arachne och att de uppgifter som laddas upp av de ungerska myndigheterna inte omfattar vissa kategorier av uppgifter¹³ som är nödvändiga för risktestfunktioner.
- (32) Kommissionen anser att även om allmännyttiga truster skulle kunna räknas som upphandlande myndigheter eftersom de uppfyller kraven i artikel 2.1.4 i direktiv 2014/24/EU¹⁴, innebär detta inte att de alltid betraktas som upphandlande myndigheter. Med tanke på nomineringsreglerna för styrelseledamöter kan det råda osäkerhet när det gäller kriteriet ”statlig kontroll” som fastställs i direktivet, medan tröskelvärdet på 50 % statlig finansiering kanske inte alltid är tillämpligt. Därför kommer allmännyttiga truster inte i samtliga fall att betraktas som upphandlande myndigheter i den mening som avses i direktiven om offentlig upphandling.
- (33) När det gäller problemen med intressekonflikter och transparens i allmännyttiga truster lade Ungern inte fram några argument med avseende på det uttryckliga rättsliga undantaget från kraven i fråga om intressekonflikter för ledamöter i trusternas styrelser. Ungern lämnade inte heller mer detaljerad information om dessa bolagsordningar (t.ex. huruvida dessa bestämmelser genom lag ska ingå i stadgarna för alla allmännyttiga truster) och lade inte heller fram några bevis på eventuella kontroller av intressekonflikter för ledamöter i förvaltningsstyrelser för allmännyttiga truster, vilket särskilt begärts. Kommissionen noterar i detta avseende att inrättandet av privaträttsliga enheter till vilka staten donerat betydande offentliga tillgångar kan innebära bristande offentlig kontroll över dessa enheters funktion och styrning. Till följd av att stiftarens rättigheter överförts från den behöriga ministern till förvaltningsstyrelsen förefaller staten i själva verket förlora all kontroll över dessa truster. Dessutom noterar kommissionen i 2022 års rapport om rättsstatsprincipen att reglerna om intressekonflikter inte är tillämpliga på parlamentsledamöter, statssekreterare och andra offentliga tjänstemän i regeringen som samtidigt fungerar som styrelseledamöter av allmänt intresse, trots att dessa enheter får betydande offentlig finansiering, vilket medför ökad risk för korruption¹⁵.

3. **YTTERLIGARE SKÄL SOM RÖR UTREDNING, LAGFÖRING OCH RAMEN FÖR KORRUPTIONSBEKÄMPNING**

3.1. **Utredning och lagföring**

3.1.1. *Kommissionens slutsatser*

- (34) I underrättelsen och avsiktsförklaringen framhölls en allvarlig risk för att det effektiva genomförandet av utredningar och åtal i ärenden som rör unionsmedel

¹² Avseende det operativa programmet för ekonomisk utveckling och innovation.

¹³ T.ex. leverantörs- och kontraktsnivå.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, EUT L 94, 28.3.2014, s. 65.

¹⁵ Se sidan 17 i arbetsdokument från kommissionens avdelningar, 2022 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Ungern, följedokument till meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, 2022 års rapport om rättsstatsprincipen, Situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Europeiska unionen, SWD(2022) 517 final ”2022 Rule of law Report for Hungary”.

försvagas på grund av att befogenheterna koncentreras till riksåklagarmyndigheten, åklagarmyndighetens strikt hierarkiska organisation, avsaknaden av ett krav på motivering när ärenden tilldelas eller omfördelas, avsaknaden av regler för att förhindra godtyckliga beslut som skulle kunna hindra en effektiv utrednings- och lagföringspolitik samt avsaknaden av rättslig prövning av de utredande myndigheternas eller åklagarmyndighetens beslut att inte driva ett ärende. I detta avseende hänvisade kommissionen till det ungerska landskapitlet i kommissionens rapport om rättsstatsprincipen 2021¹⁶ och till rekommendationerna om åklagare som utfärdats av Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) sedan 2015¹⁷, samt till avsaknaden av effektiva rättsmedel mot åklagarmyndighetens beslut att inte utreda eller lagföra påstådd brottslig verksamhet som skadar allmänintresset, inbegripet korruption och bedrägerier som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen och förskingring av offentliga medel¹⁸.

- (35) Eftersom Ungern endast samarbetar bilateralt med Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) och inte är en deltagande medlemsstat¹⁹ förblir Olaf det enda administrativa utredningsorgan inom unionen som är behörigt att utreda anklagelser om bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

3.1.2. Ungerns synpunkter

- (36) Ungern ifrågasatte kommissionens hänvisning till rekommendationerna från Greco som inte följts, och jämförde landets genomförandegrad med andra medlemsstaters på grundval av de senaste tillgängliga uppgifterna från Greco²⁰.
- (37) Ungern betonade också att landet inte är skyldigt att delta i Europeiska åklagarmyndigheten och att landet har ingått ett samarbetsavtal med myndigheten samt att den europeiska chefsåklagaren i en intervju uppgav att den ungerska åklagarmyndigheten svarade på Europeiska åklagarmyndighetens alla begäranden. Ungern hävdade att i de medlemsstater som är parter i det fördjupade samarbetet om inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten är Europeiska åklagarmyndigheten ett organ som agerar självständigt och oberoende av de nationella utredande myndigheterna och åklagarmyndigheterna. Därför hanterar nationella brottsbekämpande organ inte frågor som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet. Samarbetet med Olaf kan däremot förbättra effektiviteten, eftersom Olaf samarbetar med nationella myndigheter och kompletterar deras kapacitet. Ungern betonade dessutom att fyra andra EU-medlemsstater förutom Ungern inte är medlemmar i Europeiska åklagarmyndigheten

¹⁶ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, 2021 års rapport om rättsstatsprincipen – Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Ungern, SWD(2021) 714 final, finns på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, s. 8.

¹⁷ Grecos fjärde utvärderingsomgång – utvärderingsrapport av den 27 mars 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 10E, finns på <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c6b9e>.

¹⁸ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, 2021 års rapport om rättsstatsprincipen – Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Ungern, SWD(2021) 714 final, finns på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, fotnot 58.

¹⁹ Icke-deltagande EU-medlemsstater samarbetar bilateralt med Europeiska åklagarmyndigheten.

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

och att effektiviteten hos åklagarmyndigheterna i dessa länder inte har ifrågasatts av kommissionen.

- (38) När det gäller i) allmänna åklagarens möjlighet att direkt eller indirekt instruera åklagare och att fördela eller avföra ärenden, och ii) uppsättningen kriterier för överföring av ärenden mellan underordnade åklagare, hänvisade Ungern till de relevanta bestämmelserna i nationell rätt och hävdade att åklagarmyndighetens hierarkiska struktur inte i sig kan vara en rättsstatsfråga. Ungern bestred också kommissionens påstående att denna struktur kan påverka effektiviteten i avgörandet av brottmål. Ungern uppgav också att den nuvarande allmänna åklagaren under sitt nuvarande mandat inte har tagit ifrån åklagare ärenden. Ungern hänvisade vidare till möjligheten för unionen att utöva brottsoffrets rättigheter i samband med straffrättsliga förfaranden som rör bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, och till möjligheten att lämna in ett klagomål mot den utredande myndighetens åtgärder eller att agera som privatåklagare. Ungern uppgav också att i ärenden som inletts efter översändande av en rättslig rekommendation från Olaf skulle den ungerska åklagarmyndigheten alltid skicka beslut om avvisande av straffrättsliga förfaranden till Olaf, på grundval av det samarbetsavtal som ingicks med Olaf den 11 februari 2022. Ungern tillade att unionens underlåtenhet att bestrida de relevanta besluten eller att agera som privatåklagare skulle tyda på att unionen samtycker till eller inte invänder mot dessa beslut.

3.1.3. *Kommissionens bedömning*

- (39) Kommissionen redogjorde för skälen avseende utredning och lagföring i samband med de övriga frågor som den tagit upp i detta ärende, bland annat oriktigheter, brister och svagheter i offentlig upphandling. Dessa grundades inte uteslutande på de farhågor som tagits upp i Grecos rekommendationer. En jämförelse mellan Ungerns resultat när det gäller att följa de relevanta rekommendationerna från Greco, och andra medlemsstaters resultat, berör inte de farhågor som kommissionen tagit upp. Kommissionen noterar vidare i detta avseende att enligt villkorlighetsförordningen görs bedömningen av varje ärende och av bevisens omfattning från fall till fall, med beaktande av alla relevanta omständigheter. Även om Grecos senaste utvärdering²¹ av graden av genomförande av relevanta rekommendationer i Ungern noterade en liten förbättring, har ett antal relevanta rekommendationer om förebyggande av korruption när det gäller åklagare fortfarande inte genomförts eller endast delvis genomförts.
- (40) I motsats till vad Ungern tycks hävda i sitt andra svar har kommissionen inte antytt att Ungern skulle vara skyldigt att ansluta sig till Europeiska åklagarmyndigheten. Kommissionen är också fullt medveten om det bilaterala samarbetet mellan Ungern och Europeiska åklagarmyndigheten och välkomnar när Ungern följer Europeiska åklagarmyndighetens begäranden, i linje med dess skyldighet till lojalt samarbete. Eftersom Ungern inte är medlem i Europeiska åklagarmyndigheten är den ungerska åklagarmyndigheten emellertid den enda myndighet som genomför brottsutredningar av brott som påverkar EU:s ekonomiska intressen. Därför är det faktum att Ungern inte är medlem i Europeiska åklagarmyndigheten relevant mot bakgrund av farhågorna avseende den ungerska åklagarmyndighetens funktion i praktiken. Så som också anges i underrättelsen förblir Olaf i Ungerns fall dessutom det enda administrativa utredningsorgan inom unionen som är behörigt att utreda anklagelser

²¹ Jfr. Greco, fjärde utvärderingsomgången – andra preliminära efterlevnadsrapporten.

om bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Oavsett om en medlemsstat deltar i Europeiska åklagarmyndigheten eller inte är det fortfarande viktigt att ha en fungerande och oberoende nationell åklagarmyndighet, en robust ram för korruptionsbekämpning och ett effektivt samarbete med Olaf.

- (41) När det gäller Ungerns synpunkter på åklagarmyndigheten noterade kommissionen den information som lämnats, som bekräftade åklagarmyndighetens strikt hierarkiska struktur och beskrev kraven för avlägsnande och överföring av ärenden samt reglerna om disciplinära förfaranden. Ungern lämnade ofullständiga svar avseende åklagarmyndighetens organisation och funktion, bland annat när det gäller förfaranden som är relevanta för Olafs rättsliga rekommendationer för att skingra kommissionens farhågor. Farhågor kvarstår därför om systemproblem som är relevanta för utredningsmyndigheternas och åklagarmyndighetens faktiska funktion när det gäller utredning och lagföring av brott, eller överträdelser av unionsrätten som rör genomförandet av unionens budget eller skyddet av unionens ekonomiska intressen, eftersom åklagarmyndighetens skönsmässiga befogenheter förstärks av dess strikt hierarkiska struktur. Kommissionen anser att riksåklagarens omfattande befogenheter i kombination med avsaknaden av kontroller och motvikt inom åklagarmyndigheten kan påverka tjänstens funktion i praktiken, vilket påverkar skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- (42) Kommissionen instämmer inte i Ungerns argument att om man inte ifrågasätter ett beslut eller inte agerar som privatåklagare, skulle detta tyda på att ett beslut om att avsluta förfarandet godtas eller inte bestrids. Argumentet tar inte bara inte hänsyn till beslut om att inte utreda eller avsluta utredningar av brott som är relevanta för skyddet av unionens ekonomiska intressen, utan syftar också till att överföra ansvaret för lagföringsåtgärder till unionen, i strid med ansvarsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, vilket uttryckligen framgår av artikel 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*). På samma sätt kan bestämmelsen i beslutet om att avsluta ett förfarande på grundval av överenskommelsen om administrativt samarbete med Olaf inte tolkas så att den anger att ett beslut om att avsluta förfarandet godtas eller inte bestrids.
- (43) I detta avseende noterar kommissionen sin bedömning, som godkänts av rådet inom ramen för 2022 års europeiska planeringstermin, där det hävdas att "[n]är allvarliga anklagelser framförs, saknas systematiskt handlingskraften att utreda och lagföra korruption som kan beröra högt uppsatta tjänstemän eller deras närmaste krets". Ansvarsutkrävandet för beslut att avsluta utredningar är fortfarande en källa till oro eftersom det inte finns några effektiva rättsmedel mot åklagarmyndighetens beslut att inte lagföra påstådd brottslig verksamhet²², något som ledde till rekommendationen att "[s]tärka regelverket mot korruption, bland annat genom att förbättra lagföringen [...]"²³. Kommissionen noterar vidare att Ungern i samband med 2022 års rapport om

²² Rådets rekommendation om Ungerns nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2022, punkt 26, på <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/sv/pdf>.

²³ Rådets rekommendation om Ungerns nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2022, rekommendation 4, på <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/sv/pdf>.

rättsstatsprincipen har rekommenderats att förbättra sina resultat när det gäller utredningar, åtal och domar i korruptionsmål på hög nivå²⁴.

3.2. Ram för korruptionsbekämpning

3.2.1. Kommissionens slutsatser

- (44) Kommissionen konstaterade att varken strategin för förebyggande av korruption eller den bredare ramen (som exempelvis inbegriper regler om intressekonflikter, verkligt huvudmannaskap, lobbyverksamhet och redovisning av tillgångar) förefaller innehålla bestämmelser eller åtgärder för att effektivt förebygga och bekämpa brott som kan påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionens budget eller skyddet av unionens ekonomiska intressen. Kommissionen hänvisade också till kvarstående farhågor i fråga om förebyggande och korrigering av korruption på hög nivå och konstaterade att de ungerska myndigheterna inte hade lämnat information om de åtgärder som vidtagits för att återkräva de belopp som hade påverkats av de oriktigheter som hade lett till att projekt drogs tillbaka från unionsfinansiering och att myndigheterna inte heller hade lämnat uppgifter om återkrav. I detta sammanhang pekade kommissionen också på begränsningar i den nationella lagstiftningen om samarbete i händelse av motstånd från ekonomiska aktörer som kan försvåra samarbetet med Olaf.

3.2.2. Ungerns synpunkter

- (45) Ungern ifrågasatte kommissionens hänvisning till korruptionsindexet, som tillsammans med andra indikatorer tyder på att Ungern är bland de medlemsstaterna som rankas lägst när det gäller att förebygga, upptäcka och korrigera korruption. I detta avseende hänvisade Ungern till Gemensamma forskningscentrumets (JRC) analys från 2018²⁵, där man uppmanade till försiktighet vid tolkningen av korruptionsindexets resultat. Ungern hänvisade också till Eurobarometer 502 om uppfattningar om korruptionsgraden (en indikator som inte nämns i underrättelsen) som offentliggjordes i juni 2020, där Ungern rankas högre än åtta andra medlemsstater. Ungern nämnde dessutom en rapport från Eurojust från maj 2022²⁶ för att visa att landet placerar sig i mittfältet när det gäller inblandning i korruptionsärenden.
- (46) När det gäller ramen för korruptionsbekämpning hänvisade Ungern till strategin för förebyggande av korruption 2020–2022 och bestred kommissionens slutsats om att tidsfristen för genomförande av (närmare hälften av) åtgärderna hade förlängts. Enligt Ungern skulle skälet till detta vara att covid-19-pandemin hade gjort det omöjligt att fysiskt genomföra utbildning, samråd eller undersökningar, vilket hade lett till att tidsfristen för genomförandet av strategin hade förlängts till och med den 30 juni 2023. Ungern uppgav dessutom att de särskilda ingripandeåtgärderna och tidsplanen för strategin för förebyggande av korruption 2020–2022 ingick i regeringsbeslut nr 1328/2020 av den 19 juni 2020.

²⁴ 2022 års rapport om rättsstatsprincipen – Landskapitel om rättsstatssituationen i Ungern, finns på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 2.

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

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

- (47) Ungern bestred också påståendet om att anmälningar från administrativa myndigheter om eventuella oriktigheter som anmälts av visselblåsare spelar en mindre roll i brottsutredningar. Ungern angav att den nationella säkerhetstjänsten (NVSZ) inte har utredningsbefogenheter, men att den kontrollerar om anklagelserna är korrekta och inleder en lämplig uppföljning. Ungern bestred även kommissionens slutsats att den nationella skatte- och tullmyndigheten endast kan inleda ett förfarande om de utredande myndigheterna har inlett brottsutredningar, och hänvisade till de relevanta bestämmelserna i den nationella lagstiftningen.
- (48) När det gäller redovisning av tillgångar uppgav Ungern att det ungerska systemet för redovisning av tillgångar för ledamöter av nationalförsamlingen och högre politiska chefer är ett införlivande av Europaparlamentets system, som god internationell praxis.
- (49) Även om Ungern inledningsvis hävdade att unionsrätten och medlemsstaternas lagstiftning inte specifikt definierar begreppet korruption på hög nivå, hänvisade landet i sitt andra svar till uppgifter som hade lämnats in i samband med 2022 års rapport om rättsstatsprincipen när det gäller kampen mot korruption på hög nivå. Dessutom ifrågasatte landet unionsrättens räckvidd i fråga om korruption.

3.2.3. *Kommissionens bedömning*

- (50) Det bör noteras i) att kommissionen tydligt angav att korruptionsindexet beaktades som en kompletterande indikator, ii) att Ungern själv har medgett att landet var bland de länder som presterade sämst (näst sist i rankningen) i 2021 års korruptionsindex och, vilket är viktigt, iii) att metoden för att beräkna korruptionsindexet omedelbart efter JRC:s analys ändrades i linje med kommissionens rekommendationer²⁷. När det gäller det argument som Ungern baserade på den särskilda Eurobarometern om korruption 523²⁸ konstaterar kommissionen att denna undersökning, som offentliggjordes den 13 juli 2022, visar att 91 % av de ungerska uppgiftslämnarna anser att korruptionen är utbredd i deras land, vilket är långt över EU-genomsnittet (68 %). Dessutom finns det tecken på att allt fler anser att det förekommer korruption mellan näringslivet och politikerna, och 74 % av de uppgiftslämnarna uppgav att det enda sättet att lyckas i näringslivet är att ha politiska förbindelser. När det gäller hänvisningen till Eurojusts rapport erinrar kommissionen om att Eurojust endast registrerar gränsöverskridande ärenden²⁹. Den rapporten är således en bland flera indikatorer som visar hur mycket korruption som registrerats i en enskild medlemsstat och hur framgångsrikt de nationella myndigheterna bekämpar korruption utan gränsöverskridande inslag.
- (51) När det gäller de argument som lagts fram om åtgärderna inom ramen för strategin för förebyggande av korruption anges i landsrapporten inom ramen för den europeiska planeringsterminen 2022 att dessa åtgärder, om de hade genomförts, skulle ha bidragit till att upptäcka och lagföra korruption i offentliga institutioner och statsägda företag på ett mer verkningsfullt sätt³⁰. I 2022 års rapport om

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

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

²⁹ Se <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do>, samt den första punkten i sammanfattningen av den Eurojust-rapport som Ungern hänvisar till.

³⁰ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, Landsrapport 2022 – Ungern, följedokument till rekommendation till rådets rekommendation om Ungerns nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2022, Bryssel, 23.5.2022, SWD (2022) 614 final, s. 14.

rättsstatsprincipen för Ungern hänvisas det också till denna fråga³¹. Dessutom anser kommissionen att flera av de tidsfrister som förlängdes till 2023 rörde åtgärder vars genomförande inte skulle ha hindrats av covid-19-pandemin³².

- (52) Kommissionen noterar att när det gäller de förebyggande verktygens relativt begränsade roll i brottsutredningar har den ungerska åklagarmyndigheten lämnat relevanta uppgifter i samband med utarbetandet av kommissionens rapporter från 2021 och 2022 om rättsstatsprincipen³³. Åklagarmyndigheten anser att den nationella säkerhetstjänsten är oumbärlig som huvudsaklig källa till bevisinhämtning för att inleda korruptionsutredningar och åtal. I detta sammanhang uppgav de ungerska myndigheterna själva att straffrättsliga förfaranden för korruptionsbrott huvudsakligen inleds på grundval av de utredande myndigheternas brottsutredningar, och att merparten av de undersökta fallen upptäcks av nationella säkerhetstjänsten (genom hemlig övervakning)³⁴. Uppgifter som inhämtas genom verktyg för upptäckt, såsom redovisning av tillgångar, avslöjanden från visselblåsare samt register, spelar en relativt liten roll i korruptionsutredningar³⁵.
- (53) När det gäller den nationella skatte- och tullmyndigheten noterar kommissionen att Ungern själv medger att sådana kontroller endast kan utföras vid misstanke om brott från den utredande myndighetens sida, vilket bekräftar slutsatserna i underrättelsen.
- (54) Det är dessutom viktigt att notera att det har förekommit politiska utnämningar i statliga organ med tillsynsfunktion, vilket väcker frågor om opartiskhet när det gäller att upptäcka korruption³⁶. Bristerna i de oberoende tillsynssystemen och de nära

³¹ Se kommissionens rapport om rättsstatsprincipen 2021, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Ungern, SWD(2021) 714 final, som finns på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, s. 13, samt kommissionens rapport om rättsstatsprincipen 2022, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Ungern, finns på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 12.

³² Detta gäller till exempel a) utvecklingen av ett automatiserat beslutsstödsystem för att göra beslutsprocessen mer transparent och stärka ansvarsskyldigheten (ny tidsfrist: den 31 januari 2023), b) en samling typfall som rör korruptionsbekämpning, avsedd för rättstillämpare (ny tidsfrist: den 30 juni 2023), c) införande av uppgifter i den nationella skyddsmyndighetens riskbedömningssystem (ny tidsfrist: den 30 juni 2023), d) en rättslig ram för korruptionsbekämpning i samband med större infrastrukturinvesteringar (ny tidsfrist: den 30 juni 2023), e) enkäter om integritethanteringsmodeller för statliga enheter och statsägda företag (tidsfrist: den 30 juni 2023) och f) rapport om genomförandet av de uppgifter som anges av inrikesministern i strategin för 2020–2022 (tidsfrist: den 31 maj 2023 för ministrarnas rapport; den 30 juni 2023 för inrikesministrarnas sammanfattande rapport)

³³ Se även 2022 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Ungern, tillgänglig på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 13.

³⁴ Se kommissionens rapport om rättsstatsprincipen 2021, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Ungern, SWD(2021) 714 final, som finns på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, s. 13.

³⁵ Se även 2022 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Ungern, tillgänglig på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 13.

³⁶ Vad gäller detta, se 2022 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Ungern, tillgänglig på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, fotnot 92.

förbindelserna mellan den politiska sfären och vissa nationella företag befrämjar korruption³⁷.

- (55) När det gäller Ungerns argument om redovisningen av tillgångar noterar kommissionen att långvariga orosmoment kvarstår när det gäller verkningsfull och öppen tillsyn, kontroll och tillämpning av reglerna för uppförandekoder, intressekonflikter och redovisning av tillgångar för parlamentsledamöter och tjänstemän på högriskpositioner³⁸. Syftet med de ändringar av reglerna för redovisning av parlamentsledamöternas tillgångar som infördes i juli 2022 är inte att komma till rätta med dessa problem. De nya reglerna sänker kraven på redovisning av tillgångar ytterligare jämfört med de tidigare som gällde till och med den 31 juli 2022, eftersom kravet på att parlamentets ledamöter ska redovisa sina tillgångar har tagits bort³⁹. För att bedöma hur ändamålsenligt ett system för redovisning av tillgångar är bör man ta hänsyn till den övergripande situation som systemet är tillämpligt på. Såsom förklaras i underrättelsen, i avsiktsförklaringen och ovan ger situationen i Ungern upphov till farhågor, varför ett mer omfattande system för redovisning av tillgångar krävs.
- (56) Ungern hänvisade i sitt andra svar till de pågående utredningar av korruptionsfall på hög nivå som landet nämnde i samband med 2022 års rapport om rättsstatsprincipen. Detta visar att landet förstod begreppet korruption på hög nivå och skillnaden mellan detta och småskalig korruption, oberoende av definitionen av korruptionsbrott i EU-lagstiftningen eller den nationella lagstiftningen. Även om kommissionen välkomnade de upplysningar som lämnades innebär inte detta att upplysningarna utgör bevis på att utredningarna av korruptionsanklagelser mot högt uppsatta tjänstemän och deras närmaste krets har gett gedigna resultat; dessa korruptionsanklagelser är fortfarande ett allvarligt problem⁴⁰. Därför kan Ungern inte anses ha åtgärdat farhågorna som rör landets åtgärder för att förebygga och korrigera korruption på hög nivå.

4. SLUTSATS AV KOMMISSIONENS BEDÖMNING AV ÖVERTRÄDELSER AV RÄTTSSTATSPRINCIPEN

- (57) Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att de problem som påtalades både i underrättelsen och i avsiktsförklaringen kvarstår och utgör systematiska överträdelser av rättsstatsprinciperna enligt artikel 2 a i villkorlighetsförordningen, särskilt principerna om rättssäkerhet och förbud mot godtyckligt utövande av verkställande befogenheter, i enlighet med artikel 4.1 i villkorlighetsförordningen mot bakgrund av artikel 3 b i den förordningen. Dessa farhågor rör flera av de situationer som anges i artikel 4.2, särskilt följande:

³⁷ Vad gäller detta, se fotnot 93 i 2022 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Ungern, tillgänglig på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf.

³⁸ Greco, fjärde utvärderingsomgången – andra preliminära efterlevnadsrapporten, s. 5.

³⁹ Kravet gäller endast redovisning av intäkter och innehav, inte tillgångar. Tillgångsdeklarationer måste omfatta tillgångar i bokstavlig mening, dvs. fast egendom, lös egendom (t.ex. fordon, fartyg, värdefulla antikviteter och konstverk), besparingar i bankinlåning och kontanter, förvaltningsarrangemang, truster (inbegripet alla förbindelser som en offentlig tjänsteman eller familjemedlem har i fråga om en trust), riskkapitalfonder, livförsäkringar och uppgifter om verkligt huvudmannaskap.

⁴⁰ Vad gäller detta, se 2022 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Ungern, tillgänglig på https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 14.

- a) Att myndigheterna fungerar väl när det gäller genomförandet av unionsbudgeten, [...] i synnerhet i samband med offentlig upphandling.
- b) Att de myndigheter som ansvarar för finansiell kontroll, övervakning och revision fungerar väl, och att det finns välfungerande effektiva och transparenta system för ekonomisk förvaltning och ansvarsskyldighet.
- e) Förebyggande och beivrande av bedrägerier, [...], korruption eller andra överträdelser av unionsrätten i samband med genomförandet av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen [...].
- h) Andra situationer [...] som är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen, vilket i detta fall utgörs av den ständiga underlåtenheten att säkerställa att regelverket och praxis vid offentlig upphandling undviker risken för korruption och andra oriktigheter i förvaltningen av unionsmedel.

5. ANDRA FÖRFARANDEN GÖR DET INTE MÖJLIGT ATT SKYDDA UNIONENS BUDGET PÅ ETT MER VERKNINGSFULLT SÄTT

5.1. Kommissionens inledande bedömning

- (58) Kommissionen anser att det i unionsrätten inte finns något förfarande som på ett mer verkningsfullt sätt skulle göra det möjligt för den att skydda unionens budget än det som fastställs i villkorlighetsförordningen. De konstaterade bristerna, svagheter, begränsningarna och riskerna är utbredda och sammanflätade. Detta förhindrar andra förfaranden från att bli mer verkningsfulla än de som föreskrivs i villkorlighetsförordningen. I mer än tio år har Ungern mottagit rekommendationer och korrigeringar på grund av svagheter och allvarliga oriktigheter, särskilt vad gäller offentlig upphandling. Även om kommissionen år efter år, programperiod efter programperiod, har vidtagit åtgärder varje gång den har upptäckt överträdelser av reglerna för offentlig upphandling eller den tillämpliga lagstiftningen för att skydda unionens budget på grundval av förfaranden som fastställs i unionslagstiftningen, har Ungern fortsatt att uppvisa brister och svagheter vad gäller offentlig upphandling, vilka har påverkat den sunda ekonomiska förvaltningen av unionens budget och skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- (59) De revisioner som kommissionens avdelningar har utfört i förebyggande syfte har å ena sidan visat att Ungern inte har kunnat säkerställa att de myndigheter som ansvarar för genomförandet och övervakningen av unionens budget fungerar effektivt och, å andra sidan, att det finns behov av ständiga, omfattande och framåtblickande åtgärder från kommissionens sida för att skydda denna budget.
- (60) När det gäller de nyligen genomförda reformerna som gäller allmännyttiga truster innebär det faktum att de förfaranden som fastställs i annan unionslagstiftning är retroaktiva, tillsammans med den allvarliga risken att unionsmedel kan öronmärkas och betalas ut utan kontroll av intressekonflikter och inte nödvändigtvis i överensstämmelse med upphandlingsreglerna, att det förfarande som fastställs i villkorlighetsförordningen är mest ändamålsenligt för att skydda unionens budget.
- (61) Även om vissa andra åtgärder som finns tillgängliga enligt de sektorsspecifika reglerna skulle vara tänkbara, såsom revisioner som utförs av kommissionens avdelningar och kan upptäcka oriktigheter som inte har förhindrats, identifierats eller korrigerats av de ungerska myndigheterna, avser dessa åtgärder i allmänhet utgifter som redan har deklarerats till kommissionen. Finansiella korrigeringar är inte heller

en tillräcklig lösning i detta fall, eftersom de i princip inte är förebyggande till sin natur och inte alltid kan tillämpas på systemproblem.

- (62) Proaktiva strategier från kommissionens sida, såsom förebyggande revisioner som genomförs av kommissionens avdelningar, skulle begränsas till de särskilda fonder som berörs av de tillämpliga sektorsbestämmelserna. Dessutom skulle ett sådant tillvägagångssätt inte göra det möjligt för kommissionen att förstärka skyddet för budgeten eller göra det tillräckligt effektivt, eftersom det skulle fokusera på särskilda program utan att åtgärda hela omfattningen av de identifierade bristerna.
- (63) Dessa svagheter förvärras ytterligare genom bristerna i fråga om utredning och lagföring, liksom genom begränsningarna i ramen för korruptionsbekämpning. Dessa farhågor och begränsningar är särskilt relevanta när unionsfinansiering dras tillbaka från projekt som utreds av Olaf, eftersom detta i allmänhet innebär att grundorsaken till svagheten inte åtgärdas och att svagheten kommer att återkomma.
- (64) I praktiken leder dessa omständigheter till slutsatsen att en betydande del av de insatser som inte har genomgått granskning eller revision också kan vara påverkade av oriktigheter, med beaktande av att unionsmedlen, när oriktigheter faktiskt upptäcks, ersätts med nationella medel som sannolikt kommer att nå de avsedda mottagarna. Eventuellt sker detta utan att de administrativa eller straffrättsliga oriktigheter som begåtts får faktiska konsekvenser, vilket innebär att de kan fortgå eller återkomma i andra insatser som inte är föremål för utredning eller revision, och att inga effektiva och avskräckande åtgärder vidtas i enlighet med artikel 325.1 i EUF-fördraget.
- (65) På samma sätt skulle avtal, handlingsplaner och andra instrument i princip kunna stödja en korrekt utredning av bedrägerier, korruption eller andra relevanta överträdelse av unionsrätten eller brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Eftersom det saknas bevis för att sådana instrument genomförs i praktiken kan de dock inte anses vara i stånd att skydda mot allvarliga risker för den sunda ekonomiska förvaltningen av unionens budget och dess ekonomiska intressen.
- (66) Sammanfattningsvis gäller kommissionens farhågor i fallet Ungern ett antal nyckelområden för genomförandet av unionens budget och efterlevnaden av principerna för sund ekonomisk förvaltning, som sammantaget utgör en allvarlig risk för unionens ekonomiska intressen. Det finns problem med genomförandet av unionens budget i Ungern som inte verkar utredas ordentligt på grund av strukturella, rättsliga eller praktiska begränsningar eller hinder för upptäckt, utredning och korrigering av bedrägerier och andra oriktigheter. Detta är sammantaget en situation som direkt och allvarligt riskerar att påverka unionens ekonomiska intressen. I detta avseende är de problem som har konstaterats så utbredda och allvarliga att de övergripande finansiella riskerna för unionens budget och ekonomiska intressen överstiger de risker som kan hanteras genom andra förfaranden som fastställs i olika sektorsspecifika instrument. Eftersom frågorna är komplexa och sammanflätade anser kommissionen följaktligen att inga andra förfaranden som fastställs i unionslagstiftningen skulle göra det möjligt för kommissionen att skydda unionens budget på ett mer verkningsfullt sätt.

5.2. Ungerns synpunkter

- (67) Ungern framhöll att förordning (EU) 2021/1060 (*förordningen om gemensamma bestämmelser*)⁴¹ innehåller åtgärder såsom att avbryta betalningsfrister, hålla inne betalningar tillfälligt och tillämpa finansiella korrigeringar, vilka är effektiva och lämpliga för att skydda unionens budget. Ungern hänvisade också till andra medel som står till kommissionens förfogande för att garantera skyddet av unionens ekonomiska intressen i samband med antagandet av partnerskapsavtalet, programmen för strukturfonderna och faciliteten för återhämtning och resiliens. Ungern hävdade också att kommissionen, när det gäller reglerna för offentlig upphandling och deras tolkning och praktiska tillämpning, också skulle kunna ingripa genom överträdelseförfaranden.

5.3. Kommissionens bedömning

- (68) Kommissionen håller inte med Ungern om att andra unionsåtgärder skulle kunna skydda unionens budget bättre. När det gäller tillämpningen av de finansiella åtgärder som föreskrivs i förordning (EU) 2021/1060 (*förordningen om gemensamma bestämmelser*)⁴² noterar kommissionen att dessa åtgärder per definition är begränsade till den sektorsspecifika förordningens tillämpningsområde och kriterierna i den och inte kan ge det allmänna förebyggande och systemomfattande skydd som villkorlighetsförordningen kan ge. Betydelsen av denna allmänna förebyggande aspekt av villkorlighetsförordningen har bekräftats av domstolen⁴³. När det gäller efterlevnaden och övervakningen av de nödvändiga villkor som fastställs i förordningen om gemensamma bestämmelser noterar kommissionen för det första att den enda konsekvensen enligt artikel 15 i denna förordning är att kommissionen inte ersätter deklarerade utgifter. Villkorlighetsförordningen skapar fler möjligheter att skydda unionens budget, däribland genom tillfälligt upphävande av godkännandet av ett eller flera program och innehållande av åtaganden inom ramen för delad förvaltning. Detta omfattar även förfinansiering, vilket förfarandet enligt artikel 15 i förordningen om gemensamma bestämmelser inte gör. Omfattningen av de nödvändiga villkor som skulle kunna vara relevanta i detta fall, särskilt ”effektiva mekanismer för övervakning av marknaden för offentlig upphandling” och ”effektiv tillämpning och effektivt genomförande av stadgan om de grundläggande rättigheterna”, skiljer sig och är mer restriktiv än den i villkorlighetsförordningen.
- (69) När det gäller överträdelseförfaranden avseende tillämpningen av reglerna för offentlig upphandling och tolkningen av dessa, klargörs i skäl 17 i

⁴¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik, EUT L 231, 30.6.2021, s. 159.

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik, EUT L 231, 30.6.2021, s. 159.

⁴³ Se domstolens dom (plenum) av den 16 februari 2022, Ungern mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, mål C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, särskilt punkterna 262 och 266.

villkorlighetsförordningen att den ”unionslagstiftning” som artikel 6.1 i villkorlighetsförordningen hänvisar till är finansiell och sektorsspecifik lagstiftning. Överträdelseförfaranden som inte grundar sig på en lagstiftningsakt utan direkt på primärrätten (artikel 258 i EUF-fördraget) kan inte anses vara relevanta i den mening som avses i artikel 6.1 i villkorlighetsförordningen.

- (70) När det gäller faciliteten för återhämtning och resiliens innehåller förordning (EU) 2021/241 bestämmelser som är kopplade till skyddet av unionens ekonomiska intressen⁴⁴ och som medlemsstaterna måste följa när de genomför åtgärder inom ramen för faciliteten. Det primära ansvaret för att följa unionsrätten och nationell rätt vid genomförandet av dessa åtgärder ligger dessutom hos medlemsstaterna i enlighet med artikel 22.1 i förordning (EU) 2021/241, medan kommissionen i efterhand kan vidta korrigerande åtgärder i fall av bedrägeri, korruption och intressekonflikter som påverkar unionens ekonomiska intressen och som inte har korrigerats av medlemsstaten, eller i fall av allvarligt åsidosättande av en skyldighet som följer av låneavtalet eller finansieringsöverenskommelsen i enlighet med artikel 22.5 i den förordningen. Än viktigare är att Ungerns återhämtnings- och resiliensplan ännu inte har antagits. Dess innehåll och förmåga att skydda unionens ekonomiska intressen beror på vilka åtgärder som den faktiskt kommer att omfatta, men även på hur dessa åtgärder kommer att genomföras av Ungern.
- (71) I ljuset av det ovannämnda anser kommissionen att det i unionsrätten inte finns något förfarande som på ett mer verkningsfullt sätt skulle göra det möjligt för den att skydda unionens budget än det förfarande som fastställs i villkorlighetsförordningen.

6. UNGERNS ALLMÄNNA SYNPUNKTER

- (72) Utöver de argument som Ungern anförde om de specifika frågor som kommissionen har tagit upp, inkom Ungern även med allmänna synpunkter för att bestrida flera delar av förfarandet. I synnerhet hävdade landet att kommissionens inledande av förfarandet mot Ungern inte hade tillräckliga faktiska eller rättsliga grunder. Man ifrågasatte särskilt tillförlitligheten hos de källor som kommissionen använde. Landet hävdade också att kommissionen inte hade säkerställt icke-diskriminering och likabehandling av medlemsstaterna, och hänvisade särskilt till andra medlemsstaters resultat i resultattavlan för den inre marknaden och rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen om att stärka ramen för offentlig upphandling, inrätta ramar för korruptionsbekämpning och säkerställa åklagarmyndighetens oberoende. Dessutom hävdade landet att kommissionen inte hade tagit vederbörlig hänsyn till särdragen i Ungerns rättsordning, som ger utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av rättsstatsprinciperna. Vidare hävdade landet att principerna om rätten till försvar i straffrättsliga förfaranden, liksom i konkurrenslagstiftningen, bör tillämpas i detta sammanhang och att kommissionen inte hade respekterat dessa rättigheter.
- (73) I sitt andra svar riktade Ungern kritik mot det faktum att avsiktsförklaringen av den 20 juli hade skickats utan hänsyn tagen till de 14 korrigerande åtgärder som hade lämnats in till kommissionen den 19 juli. Ungern åtog sig att upprätthålla tolv av dessa åtgärder villkorslöst och på obestämd tid. Landet hävdade således att kommissionen borde ha beaktat dessa åtaganden i sin bedömning innan den sände

⁴⁴ Artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens, EUT L 57, 18.2.2021, s. 17.

avsiktsförklaringen, bland annat eftersom den månadslånga tidsfrist för att skicka avsiktsförklaringen som fastställs i villkorlighetsförordningen var vägledande. Landet ansåg vidare att de åtgärder som föreslagits med hänvisning till utkasten till delmål i dess planerade återhämtnings- och resiliensplan borde ha godtagits som korrigerande åtgärder, och hävdade att det varken i villkorlighetsförordningen eller i riktlinjerna för dess tillämpning finns krav på att de korrigerande åtgärderna ska föreslås på ett särskilt sätt under förfarandets gång. På grundval av detta hävdade Ungern att kommissionen allvarligt hade åsidosatt principen om lojalt samarbete mellan kommissionen och medlemsstaten liksom kravet på en objektiv, opartisk och rättvis bedömning i enlighet med villkorlighetsförordningen.

Kommissionens synpunkter

- (74) Kommissionen anser att Ungerns argument saknar grund, eftersom kommissionen har gjort en grundlig kvalitativ bedömning som är objektiv, opartisk, rättvis och respekterar jämlikheten mellan medlemsstaterna. Kommissionen tog vederbörlig hänsyn till uppgifter från flera tillgängliga källor⁴⁵ för att identifiera, dubbelkontrollera och bedöma relevanta överträdelser av rättsstatens principer, i enlighet med villkorlighetsförordningen såsom den tolkats av Europeiska unionens domstol⁴⁶, inbegripet den information som Ungern lämnat i sitt svar på begäran om upplysningar. Kommissionen underströk i detta sammanhang att bedömningen av varje fall och av bevisningens omfattning görs utifrån deras egna meriter, med beaktande av alla relevanta omständigheter. När man tittar på enskilda indikatorer är det visserligen riktigt att andra medlemsstater i vissa fall uppvisar sämre resultat än Ungern när det gäller vissa aspekter, men kommissionens bedömning är en övergripande kvalitativ bedömning där man tar hänsyn till det relevanta rättsliga och institutionella sammanhanget och sammanför uppgifter, indikatorer och synpunkter från flera olika källor för att skapa en mer fullständig bild av situationen i Ungern än den som enskilda indikatorer kan ge.
- (75) I underrättelsen och i avsiktsförklaringen klargjordes att det faktum att problemen har pågått i över tio års tid tyder på att den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsmedel utsätts för fortsatt risk, i strid med unionsrätten, och att de ungerska myndigheterna ständigt misslyckas med att förhindra eller korrigera dessa överträdelser och effektivt skydda unionens ekonomiska intressen. På grundval av detta ansåg kommissionen att det inte finns någon anledning att anta att situationen kommer att förbättras i någon större utsträckning, såvida inte ytterligare åtgärder skyndsamt vidtas för att ta itu med problemen på ett ändamålsenligt sätt.
- (76) Slutligen har kommissionen respekterat Ungerns rätt till försvar, i enlighet med kraven i villkorlighetsförordningen, liksom principerna i unionsrätten, eftersom den tydligt har angett sina farhågor och skälen till att förfarandet inleddes, gett Ungern möjlighet att inkomma med synpunkter i varje skede av förfarandet och tagit vederbörlig hänsyn till Ungerns synpunkter och de korrigerande åtgärder som landet föreslog i sitt första och andra svar.

⁴⁵ Dessa källor har angetts i fotnoterna, i bilagorna till underrättelsen och i avsiktsförklaringen, och de är tillgängliga för allmänheten.

⁴⁶ Domstolens dom av den 16 februari 2022, Ungern mot Europaparlamentet och rådet, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 samt domstolens dom av den 16 februari 2022, Polen mot Europaparlamentet och rådet, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

- (77) När det gäller de åtgärder som Ungern föreslog den 19 juli 2022 är landets argument ogrundade av flera skäl. För det första sändes inte förslaget till korrigerande åtgärder tillsammans med synpunkterna på underrättelsen och inom den tidsfrist som anges i underrättelsen, i enlighet med artikel 6.5 och 6.9 i villkorlighetsförordningen, utan senare under förfarandet. För det andra innebär inte det faktum att tidsfristen i artikel 6.6 i villkorlighetsförordningen är vägledande att kommissionen är skyldig att i onödan förlänga den. En sådan förlängning är möjlig när detta är motiverat för att analysera synpunkterna och de korrigerande åtgärdernas lämplighet, vilka måste lämnas in i god tid. I sin avsiktsförklaring uppmanade kommissionen Ungern att så tidigt som möjligt lämna ytterligare uppgifter om de föreslagna korrigerande åtgärderna, både om deras karaktär och om de olika instrument som skulle kunna användas för att genomföra dem. Särskilt när det gäller den korrigerande åtgärd som är relevant för ändringen av den rättsliga prövningen av åklagarbeslut, som diskuterades inom ramen för återhämtnings- och resiliensplanen, angav kommissionen tydligt att den hade flera reservationer i fråga om tekniska aspekter som skulle kunna äventyra dess ändamålsenlighet. I det skedet hade kommissionen således inte någon anledning att försena översändandet av avsiktsförklaringen. Slutligen har dessa korrigerande åtgärder nu helt ersatts med dem som formellt lämnades i det andra svaret, inklusive de ytterligare åtaganden som ingick i skrivelsen från september.
- (78) Dessutom förklarade kommissionen tydligt i sin avsiktsförklaring att korrigerande åtgärder, inklusive utkast till lagstiftning där så är lämpligt, bör föreslås villkorslöst inom ramen för förfarandet enligt villkorlighetsförordningen och vara tillräckligt exakta i fråga om innehåll och tidsplan för genomförandet, samt inte vara tidsbegränsade för att anses vara tillräckliga för att uppfylla kraven i villkorlighetsförordningen. I många fall innehöll det första svaret hänvisningar till förslag som övervägdes i samband med utkastet till Ungerns återhämtnings- och resiliensplan. Hänvisningar till utkast till delmål i återhämtnings- och resiliensplanen kan dock inte betraktas som korrigerande åtgärder som lämnats in i enlighet med artikel 6.5 i villkorlighetsförordningen. Kommissionen kunde inte bedöma om de var tillräckliga för att åtgärda de slutsatser som anges i underrättelsen, och kunde därför inte ta hänsyn till dem i de åtgärder som den föreslog i sin avsiktsförklaring.

7. KORRIGERANDE ÅTGÄRDER SOM UNGERN ÖVERLÄMNAT OCH ANALYS AV DERAS LÄMPLIGHET ENLIGT VILLKORLIGHETSFÖRORDNINGEN

7.1. Korrigerande åtgärder som Ungern överlämnat

- (79) I enlighet med artikel 6.6 i villkorlighetsförordningen ska kommissionen ”beakta de uppgifter som inkommit och eventuella synpunkter från den berörda medlemsstaten samt lämpligheten av eventuella föreslagna korrigerande åtgärder när den fattar beslut huruvida den ska lägga fram ett förslag till ett genomförandebeslut om lämpliga åtgärder”.
- (80) I sitt första svar och i de kompletterande skrivelserna av den 30 juni och den 5 juli 2022 överlämnade Ungern inga lämpliga korrigerande åtgärder i enlighet med villkorlighetsförordningen.
- (81) Den 19 juli 2022 sände Ungern en kompletterande skrivelse med förslag på ett antal korrigerande åtgärder för att åtgärda slutsatserna i underrättelsen. Dessa kunde, på grund av att de överlämnades i ett så sent skede av förfarandet, inte beaktas vid bedömningen av det första svaret.

(82) I sitt andra svar överlämnade Ungern ett antal korrigerande åtgärder och kompletterade dem med ytterligare åtaganden i skrivelsen från september och hävdade att dessa på lämpligt sätt skulle åtgärda alla de frågor som kommissionen tog upp i underrättelsen. Dessa korrigerande åtgärder är följande:

- i. Stärka förebyggandet, upptäckten och korrigeringen av olagligheter och oriktigheter när det gäller användningen av unionsmedel genom en nyinrättad integritetsmyndighet.
- ii. Inrätta en arbetsgrupp för korruptionsbekämpning.
- iii. Stärka ramen för korruptionsbekämpning.
- iv. Säkerställa insyn i hur stiftelser som förvaltar tillgångar av allmänt intresse använder unionsstöd.
- v. Införa ett särskilt förfarande för vissa brott i samband med myndighetsutövning eller förvaltning av offentlig egendom.
- vi. Stärka revisions- och kontrollmekanismerna för att garantera korrekt användning av EU-stöd.
- vii. Minska andelen anbudsförfaranden med ett enda anbud vilka finansieras med unionsmedel.
- viii. Minska andelen anbudsförfaranden med ett enda anbud vilka finansieras genom statsbudgeten.
- ix. Utveckla ett rapporteringsverktyg för förfaranden med ett enda anbud för att övervaka och rapportera om offentliga upphandlingar som avslutats efter ett enda anbud.
- x. Utveckla ett elektroniskt system för offentlig upphandling för att öka transparensen.
- xi. Utveckla en ram för resultatmätning för bedömning av offentliga upphandlingars ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet.
- xii. Anta en handlingsplan för att öka konkurrensen inom offentlig upphandling.
- xiii. Tillhandahålla utbildning för mikroföretag samt små och medelstora företag om metoder för offentlig upphandling.
- xiv. Inrätta ett stödsystem för att kompensera för kostnader som mikroföretag och små och medelstora företag ådrar sig vid deltagande i offentlig upphandling.
- xv. Tillämpa Arachne.
- xvi. Stärka samarbetet med Olaf.
- xvii. Anta en rättsakt som säkerställer ökad transparens vad gäller de offentliga utgifterna.

7.2. Kommissionens bedömning av de korrigerande åtgärderna

(83) Kommissionen välkomnar att Ungern har överlämnat korrigerande åtgärder för att hantera de problem som tas upp i underrättelsen när det gäller systematiska oriktigheter, brister och svagheter i offentlig upphandling, risker för intressekonflikter och farhågor när det gäller allmännyttiga truster, samt de ytterligare grunderna för utredning och lagföring, tillika med ramen för korruptionsbekämpning. Generellt har Ungern (som nämns i landets andra svar)

åtagit sig att villkorslöst behålla de korrigerande åtgärderna (och tillhörande lagstiftning) utan någon tidsbegränsning och att på vederbörligt sätt verkställa de regler som fastställs i dem.

- (84) När det gäller bedömningen av de föreslagna korrigerande åtgärderna anser kommissionen att, eftersom de specifika problem som identifierats i Ungern rör både den rättsliga ramen och, i stor utsträckning, praxis, kan deras lämplighet för att uppnå målet att komma tillrätta med överträdelserna av rättsstatens principer och/eller riskerna för att en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget och unionens ekonomiska intressen inte utvärderas ordentligt utan fullständig kännedom om detaljerna i de konkreta åtgärderna och innan vissa centrala delar faktiskt har genomförts. I detta avseende måste Ungern lämna ytterligare detaljer om och viktiga steg i många av de föreslagna korrigerande åtgärder som nämns ovan senast den 19 november 2022 (när integritetsmyndigheten förväntas inleda sin verksamhet), såsom anges i de tidsfrister för de korrigerande åtgärderna som Ungern överlämnade den 22 augusti⁴⁷.

7.2.1. *Bedömning per korrigerande åtgärd*

i. Integritetsmyndigheten

- (85) Den ungerska regeringen har åtagit sig att inrätta en integritetsmyndighet för att stärka förebyggandet, upptäckten och korrigeringen av bedrägerier, intressekonflikter och korruption samt andra olagligheter och oriktigheter i samband med genomförandet av unionens finansiella stöd.
- (86) Detta är en grundläggande korrigerande åtgärd som syftar till att hantera de problem och ytterligare orsaker som nämns ovan (se avsnitten 2 och 3). De korrigerande åtgärder som föreslås innehåller särskilda regler om utnämningen av integritetsmyndighetens styrelse och om deltagande av en ”behörighetskommitté”⁴⁸ för att garantera att integritetsmyndigheten och styrelseledamöterna är helt oberoende: dessa kommer att väljas ut efter en öppen ansökningsomgång på grundval av de sökandes yrkesmässiga egenskaper, kvalifikationer, omfattande och obestridda erfarenheter och rykte – även internationellt – i rättsliga och finansiella frågor som rör offentlig upphandling och korruptionsbekämpning samt deras styrka kompetens på dessa områden⁴⁹. Styrelseledamöterna kommer att utses först efter ett bindande yttrande från urvalskommittén. Både ledamöterna i behörighetskommittén och styrelseledamöterna kommer att omfattas av strikta regler om intressekonflikter. Integritetsmyndigheten kommer också att ges omfattande befogenheter, bland annat följande: Befogenhet att instruera upphandlande myndigheter att tillfälligt avbryta ett upphandlingsförfarande (i högst två månader). Befogenhet att begära att administrativa utredningsorgan genomför utredningar. Befogenhet att rekommendera att vissa ekonomiska aktörer utesluts från unionsfinansiering under en viss tidsperiod. Befogenhet att ge relevanta nationella myndigheter eller organ i uppdrag att utföra sina tillsyns- eller kontrollfunktioner, särskilt när det gäller förfaranden för att kontrollera förklaringar om intressekonflikter och misstankar i samband med förvaltningen av medel från unionsfonder. Rätt att begära tillgång till alla relevanta

⁴⁷ En tidsplan för de viktigaste stegen fram till den 19 november finns i bilagan till motiveringen.

⁴⁸ I linje med åtagandet i skrivelsen från september kommer behörighetskommittén att väljas ut efter en öppen inbjudan till intresseanmälan, som kommissionen kommer att rådfrågas om.

⁴⁹ Skrivelsen från september innehåller också förtydliganden om det ersättningspaket som planeras för ledamöterna i integritetsmyndighetens styrelse, som ytterligare ett sätt att garantera deras oberoende.

handlingar, inbegripet pågående eller kommande förfaranden för offentlig upphandling. Befogenhet att rekommendera upphandlande myndigheter att använda ett särskilt förfarande i en viss upphandling eller i en kategori av upphandlingsförfaranden. Rätt att inleda förfaranden inför relevanta nationella myndigheter eller organ för att fastställa misstänkta olagligheter eller oriktigheter. Befogenhet att kontrollera redovisningar av tillgångar⁵⁰. Rätt att begära rättslig prövning av alla beslut som fattats av myndigheter om förfaranden för offentlig upphandling som inbegriper något stöd från unionen och som kan bli föremål för rättslig prövning osv. Myndigheten kommer också att utfärda årliga rapporter om sin verksamhet, som bland annat ska innehålla en analys av koncentrationen av tilldelningar, en bedömning av praxisen att använda ramavtal, en analys av hur det befintliga kontrollsystemet bidrar till att identifiera och effektivt förebygga risker för korruption, bedrägerier och intressekonflikter (och hur sådana fall ska upptäckas och hanteras). Rekommendationer om de problem som identifierats. Årsrapporten kommer att offentliggöras och regeringen kommer att vara skyldig att skriftligen förklara hur den kommer att hantera integritetsmyndighetens slutsatser. Slutligen innehåller den föreslagna korrigering åtgärden också en detaljerad tidsplan med olika genomförandesteg, inbegripet samråd med kommissionen och OECD om utkastet till lagstiftningstext(er) som kommer att inrätta integritetsmyndigheten och innehålla ytterligare nödvändiga uppgifter om ovanstående delar. Integritetsmyndighetens verksamhet, som är ett viktigt genomförandesteg för denna korrigering åtgärd enligt bilagan, planeras inledas den 19 november 2022.

- (87) Mot bakgrund av myndighetens betydelse som ny byggsten i ledningen av systemet, om integritetsmyndigheten inrättas korrekt i enlighet med den korrigering åtgärd som Ungern har angett (inklusive de ytterligare åtaganden som ingår i skrivelsen från september), på ett sätt som säkerställer fullständigt oberoende och verkningsfulla befogenheter på fältet när det gäller alla förfaranden som faktiskt eller potentiellt kan påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionens budget eller unionens ekonomiska intressen, skulle integritetsmyndigheten kunna bidra till att öka konkurrensnivån i upphandlingsförfaranden, förebygga eller minska riskerna för intressekonflikter och mer allmänt förbättra förebyggandet, upptäckten och korrigeringen av bedrägerier, korruption, intressekonflikter och andra oriktigheter som strider mot unionsrätten i det ungerska systemet för offentlig upphandling, vilket skulle främja en mer korrekt och ändamålsenlig användning av unionsfinansiering. Integritetsmyndigheten kommer att förlita sig på fakta som fastställts genom rättsliga avgöranden, den kommer att kunna väcka talan vid domstol och dess egna beslut kommer att bli föremål för domstolskontroll. Därför välkomnar kommissionen

⁵⁰

I enlighet med Ungerns åtagande i skrivelsen från september omfattar detta befogenhet att kontrollera offentliga redovisningar av tillgångar från alla högrisktjänstemän och i detta avseende ha tillgång till relevanta databaser och register för att kontrollera deklaranternas tillgångar i enlighet med bestämmelserna om dataskydd och datasäkerhet. Ungern klargjorde också att dessa åtaganden kompletterar de befintliga reglerna om redovisning av tillgångar som i stor utsträckning omfattar andra befattningar, däribland offentligtanställda, ständiga statssekreterare, biträdande statssekreterare, politiska rådgivare och politiska chefsrådgivare, regerings- och ministerrådgivare och chefsrådgivare, regeringstjänstemän med verkställande ställning, regeringstjänstemän som är föremål för nationell säkerhetskontroll på grundval av lagstiftning, notarier, utmätningsmän, ledare för ungerska utvecklingsbanken, ledare för Hungarian National Asset Management Inc., tjänstemän och ledamöter i tillsynsnämnden för ekonomiska organisationer som är verksamma med majoritetsägande från staten, domare, åklagare och ledamöter av lokala myndigheter. Ungern klargjorde också att de regler som gäller för nationalförsamlingens ledamöter är tillämpliga på riksåklagaren och dennes ställföreträdare.

Ungerns kompletterande åtagande i skrivelsen från september vad gäller att alla domstolar i Ungern som handlägger civilrättsliga, förvaltningsrättsliga och straffrättsliga ärenden, inbegripet sådana som är relevanta för skyddet av unionens ekonomiska intressen, ska uppfylla kraven på oberoende och opartiskhet och vara fastställda i lag i enlighet med artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen och EU:s relevanta regelverk.

ii. Inrätta en arbetsgrupp för korruptionsbekämpning.

- (88) Den ungerska regeringen åtog sig att senast den 1 december 2022 inrätta en arbetsgrupp för korruptionsbekämpning med följande uppgifter: a) undersöka befintliga åtgärder mot korruption och utarbeta förslag för att förbättra upptäckt, utredning, lagföring och sanktioner för korrupt beteende, b) föreslå åtgärder som syftar till att förbättra förebyggandet och upptäckten av korruption, c) utarbeta en årlig rapport med en analys av riskerna och trenderna för korruption och korrupt beteende, föreslå effektiva motåtgärder och bästa praxis för åtgärderna och bedömning av deras genomförande. Regeringen ska diskutera rapporten och de förslag som ingår i den inom två månader och ska, om den inte fattar beslut om ett förslag, överlämna en utförlig motivering till sitt beslut till arbetsgruppens ordförande. Arbetsgruppens regelverk kommer att ingå i akten om inrättande av integritetsmyndigheten (se korrigerande åtgärd i, som beskrivs ovan) och ordföranden för integritetsmyndigheten kommer att vara ordförande för arbetsgruppen. Relevanta icke-statliga aktörer som bevisligen är oberoende av regeringen, myndigheter, politiska partier och affärsintressen och som bevisligen är aktiva på området korruptionsbekämpning kommer att delta i arbetsgruppens verksamhet och deras fullständiga, strukturerade och effektiva deltagande kommer att säkerställas: antalet sådana medlemmar ska uppgå till 50 % av arbetsgruppens medlemmar, med undantag av ordföranden, och de kommer att ha rätt att utarbeta en skuggrapport. Om en representation på 50 % inte kan uppnås ska dessa ledamöters rösträtt anpassas så att 50 % av rösterna avges, med undantag av ordföranden. Arbetsgruppen ska hålla sitt första möte före den 15 december 2022. Den ska anta sin första rapport för 2022 och överlämna den till regeringen senast den 15 mars 2023. Den arbetsgrupp för korruptionsbekämpning som inrättades genom regeringsbeslut 1337/2022 av den 15 juli 2022 ska upphöra att gälla och regeringsbeslutet ska upphävas. Regeringsbeslutet om att upphäva det tidigare beslutet och ange tidsplanen och uppdraget för inrättandet av integritetsmyndigheten och arbetsgruppen för korruptionsbekämpning är en viktig del av denna åtgärd. På samma sätt är överlämnandet till nationalförsamlingen av ett utkast till lag om inrättande av myndigheten senast den 30 september 2022 ett viktigt genomförandesteg för denna korrigerande åtgärd, enligt vad som anges i bilagan, eftersom den kommer att fastställa det rättsliga regelverket för arbetsgruppen.
- (89) Kommissionen noterar med tillfredsställelse att den korrigerande åtgärden syftar till att säkerställa ett fullständigt, strukturerat och effektivt deltagande av icke-statliga aktörer som är verkligt aktiva på området korruptionsbekämpning tillsammans med regeringsföreträdare, vilket är en nyckelfaktor för kommissionen. Dessutom åtar sig Ungern att, vid utarbetandet av utkastet till lagstiftning, genomföra omfattande och meningsfulla samråd med nationella och internationella berörda parter, samt också kommissionen. Om denna korrigerande åtgärd specificeras korrekt i detaljerade regler och genomförs i enlighet med dem, skulle den i princip lösa de problem som tagits upp när det gäller ineffektiv utredning och lagföring eller sanktioner för

lagöverträdelser som är kopplade till skyddet av unionens ekonomiska intressen, samt sådana som rör systembrister i systemet för offentlig upphandling.

iii. Stärka ramen för korruptionsbekämpning.

- (90) Med denna korrigerande åtgärd (inklusive de kompletterande åtagandena i skrivelsen från september) åtog sig den ungerska regeringen att senast den 30 september 2022 anta strategier för bedrägeribekämpning och korruptionsbekämpning som fastställer uppgifterna för de enheter som deltar i genomförandet av unionens eventuella ekonomiska stöd i samband med förebyggande, upptäckt och korrigerande av bedrägerier, intressekonflikter och korruption. Strategierna ska omfatta en bedömning av de huvudsakliga riskerna, faktorerna och metoderna när det gäller bedrägerier, intressekonflikter och korruption. Den ungerska regeringen åtar sig också att anta en ny nationell strategi mot korruption och en handlingsplan senast den 30 juni 2023, med särskild inriktning på att stärka den institutionella och normativa ramen för kampen mot korruption på hög nivå genom att öka transparensen i myndigheternas arbete, även på högre politisk nivå. Arbetsgruppen för korruptionsbekämpning kommer att delta i utarbetandet av en ny nationell strategi mot korruption och en handlingsplan samt vid övervakningen av deras genomförande. Enligt åtagandena i skrivelsen från september ska handlingsplanen innehålla särskilda åtgärder som syftar till att senast den 1 oktober 2023 införa ett effektivt, proportionerligt och avskräckande sanktionssystem, inbegripet administrativa och straffrättsliga påföljder för allvarliga överträdelser i samband med skyldigheter enligt systemet för redovisning av tillgångar. Ungern åtar sig också att senast den 30 juni 2023 fullt ut genomföra alla åtgärder i den nationella strategin mot korruption för perioden 2020–2022. I skrivelsen från september ingick Ungern också ytterligare åtaganden avseende det personliga och materiella tillämpningsområdet för redovisningar av tillgångar. I detta avseende åtog sig Ungern att för nationalförsamlingen lägga fram ett lagförslag (som ska träda i kraft från och med den 1 november 2022) som ska utvidga den personkrets som omfattas av systemet för redovisning av tillgångar till i) personer som anförtratts högre politiska funktioner enligt artiklarna 183 och 184 i lag CXXV från 2018 om statlig förvaltning och deras anhöriga som bor i samma hushåll som den berörda personen, och ii) ledamöter av nationalförsamlingen och deras anhöriga som bor i samma hushåll som den berörda personen. När det gäller det materiella tillämpningsområdet åtog sig Ungern att utvidga det till att omfatta inte bara intäkter utan även tillgångar⁵¹. Genom skrivelsen från september åtog sig Ungern dessutom att (senast den 31 mars 2023) inrätta ett system med deklarationer av tillgångar som lämnas in elektroniskt i ett digitalt format och som ska lagras i en databas med kostnadsfri sökning och utan att behöva registreras. I skrivelsen från september åtog sig Ungern också att genomföra omfattande samråd med kommissionen under utarbetandet av alla utkast till lagstiftning kopplade till ovanstående punkter. Slutligen kommer integritetsmyndigheten att få i uppdrag att se över regelverket och hur systemet för redovisning av tillgångar fungerar, inklusive dess omfattning och verifieringsprocesser, som ska ingå i en rapport senast den 31 december 2023. Viktiga steg för denna korrigerande åtgärd, som anges i bilagan, är antagandet av effektiva strategier för bedrägeribekämpning och korruptionsbekämpning senast den

⁵¹ I skrivelsen från september nämns fastigheter, andra värdefulla egendomar (fordon, fartyg, värdefulla antikviteter och konstverk osv.), besparingar i bankinlåning och kontanter, tillgångar i aktier, värdepapper och riskkapitalfonder, livförsäkringar, truster och företags verkliga huvudmannaskap.

30 september 2022 samt nationalförsamlingens antagande av reglerna om utvidgning av det personliga och materiella tillämpningsområdet för redovisningar av tillgångar enligt beskrivningen i den korrigerande åtgärden och i skrivelsen från september, som träder i kraft den 1 november 2022.

- (91) Kommissionen anser att denna korrigerande åtgärd, kompletterad med de ytterligare åtagandena i skrivelsen från september, innehåller många positiva inslag, såsom åtagandet att anta strategier för bedrägeribekämpning och korruptionsbekämpning som även omfattar alla organ som deltar i genomförandet av medel från unionens fonder och framläggandet av lägesrapporten om genomförandet av den nuvarande strategin för korruptionsbekämpning 2020–2022, utvidgningen av det personliga och materiella tillämpningsområdet för tillgångsdeklarationerna, införandet av sanktioner och särskilda åtgärder för att öka transparensen i redovisningar av tillgångar. I detta avseende bör den databas som nämns ovan vara allmänt tillgänglig. Vidare bör integritetsmyndigheten ha befogenhet att inleda en verifieringsprocess också på eget initiativ i alla ärenden. Sammantaget anser kommissionen att denna korrigerande åtgärd, om den specificeras korrekt i detaljerade regler och genomförs i enlighet med dem, i princip skulle åtgärda de problem som tagits upp när det gäller ineffektiv utredning och lagföring eller sanktioner för lagöverträdelser som är kopplade till skyddet av unionens ekonomiska intressen, samt sådana som rör systembrister i systemet för offentlig upphandling.

iv. Stiftelser för förvaltning av tillgångar av allmänt intresse (eller allmännyttiga truster)

- (92) Genom denna korrigerande åtgärd har den ungerska regeringen åtagit sig att senast den 30 september 2022 a) anta en ändringsakt för att säkerställa en allmän tillämpning av reglerna för offentlig upphandling på stiftelser som förvaltar tillgångar av allmänt intresse som bedriver verksamhet av allmänt intresse och juridiska personer som etablerats eller underhålls av dem, b) anta en ändringsakt för att säkerställa full överensstämmelse med artikel 61 i budgetförordningen samt anpassa instruktioner och praxis till kommissionens vägledande meddelande om undvikande och hantering av intressekonflikter enligt budgetförordningen, i syfte att förbättra och förtydliga de allmänna reglerna för intressekonflikter när det gäller stiftelser som förvaltar tillgångar av allmänt intresse. Det viktigaste genomförandesteget för denna korrigerande åtgärd, som anges i bilagan, är antagandet av de båda ovannämnda ändringsakterna senast den 30 september 2022.

- (93) Kommissionen anser att den korrigerande åtgärd som Ungern föreslagit, om den specificeras korrekt i de detaljerade reglerna och genomförs i enlighet med dem, i princip kan lösa de problem som tagits upp, eftersom den kommer att möjliggöra en generell och ovillkorlig tillämpning av reglerna för offentlig upphandling på allmännyttiga truster och de enheter som underhålls eller förvaltas av dem (de kommer alla att anses som upphandlande myndigheter vid tillämpningen av reglerna om offentlig upphandling) och eftersom den korrigerande åtgärden skulle fastställa tydliga regler för intressekonflikter för sådana enheter och deras styrelseledamöter.

v. Domstolskontroll av åklagares beslut

- (94) Den ungerska regeringen har åtagit sig att ändra straffprocesslagen i syfte att inrätta ett förfarande för särskilda brott i samband med myndighetsutövning eller förvaltning av offentlig egendom. Förfarandet möjliggör domstolskontroll av åklagarmyndighetens eller den utredande myndighetens beslut att avskriva en brottsanmälan eller avsluta det straffrättsliga förfarandet (dvs. att avsluta en

brottsutredning utan åtal). På grundval av kontrollen har en undersökningsdomare befogenhet att besluta att ett straffrättsligt förfarande ska inledas eller fortsätta. Förfarandet får inledas av vilken person som helst; fysiska och juridiska personer, med undantag för myndigheter, kan lämna in processuella yrkanden enligt detta förfarande. Förfarandet skulle också så småningom kunna leda till att det blir möjligt att väcka åtal vid domstol.

(95) Kommissionen noterar att Ungern i den korrigerande åtgärden (och i de tillhörande ytterligare åtaganden som gjordes genom skrivelsen från september) har inkluderat flera inslag som rör det nya förfarandet för domstolskontroll av åklagares beslut, såsom möjligheten för juridiska personer (dvs. inte bara fysiska personer) att inleda detta förfarande, en garanterad privilegierad förfarandeställning för den person som anmäler ett brott, en hänvisning till det faktum att exklusiv befogenhet att pröva mål inom ramen för det nya förfarandet kommer att tilldelas en specialiserad domstol (dvs. Budas centrala distriktsdomstol), en hänvisning till att alla domstolar och undersökningsdomare som är involverade i det nya förfarandet kommer att vara förenliga med artikel 19 i EU-fördraget och det relevanta EU-regelverket samt en rimlig tidsram för förfarandet i allmänhet, vilket skulle säkerställa dess effektivitet. Ungern har också åtagit sig att i stor utsträckning samråda med kommissionen om det utkast till lagstiftningstext som kommer att föreslås för antagande i enlighet med den korrigerande åtgärden, som kommer att innehålla ytterligare viktiga detaljer som är relevanta för bedömningen. I det sammanhanget skulle lagförslaget också kräva att domstolen inte beslutar om det var välgrundat enligt lagstiftningen utan att ha beaktat bevisning. Ungern åtar sig att genomföra en översyn av hur förfarandet fungerar senast den 31 december 2023 och vid behov anta ändringar av regelverket (efter samråd med Europeiska kommissionen) senast den 30 juni 2024. Viktiga steg i genomförandet och ytterligare detaljer om denna korrigerande åtgärd, som anges i bilagan, är att färdigställa och anta utkastet till genomförandeförordningar (som är nödvändiga för tillämpningen av förfarande för prövning) senast den 31 oktober 2022⁵², att författningsdomstolen inleder en förhandsgranskning av lagen och att den nya lagen om ändring av straffprocessordningen träder i kraft senast den 15 november 2022.

(96) Kommissionen anser att den korrigerande åtgärd som Ungern har överlämnat innehåller flera delar som syftar till att säkerställa förfarandets effektivitet. Slutligen har Ungern åtagit sig att se över förfarandet inom rimlig tid. Detta måste dock bekräftas när detaljerna i det relevanta lagförslaget har överlämnats till och granskats av kommissionen. Om denna korrigerande åtgärd specificeras korrekt i detaljerade regler och genomförs i enlighet med dem, skulle den i princip lösa de problem som tagits upp när det gäller ineffektiv utredning och lagföring eller sanktioner för lagöverträdelser som är kopplade till skyddet av unionens ekonomiska intressen, samt sådana som rör systembrister i systemet för offentlig upphandling.

vi. Förstärkning av revisions- och kontrollmekanismerna för genomförandet av unionens fonder

(97) Med denna korrigerande åtgärd åtog sig den ungerska regeringen att senast den 31 augusti 2022 inrätta en arbetsgrupp för att utarbeta bestämmelser som ska ingå i relevanta regeringsförordningar om genomförandet av unionsstöd (t.ex. faciliteten för återhämtning och resiliens, fonder med delad förvaltning osv.) i syfte att stärka

⁵²

Dessa bestämmelser kommer att bli nödvändiga när lagen väl har antagits.

reglerna och förfarandena för att mer effektivt förebygga, upptäcka och korrigera intressekonflikter i enlighet med definitionen i artikel 61 i budgetförordningen och öka förvaltningsmyndigheternas och de förmedlande organens förfarandemässiga kapacitet, och den nationella myndigheten för genomförandet av Ungerns återhämtnings- och resiliensplan att tillämpa förstärkt riskhantering och förebyggande, upptäckt och korrigering av bedrägerier, korruption och dubbelfinansiering samt villkorslöst upprätthålla och verkställa dessa bestämmelser under obegränsad tid. Bestämmelserna ska också säkerställa en effektiv kontrollmekanism för giltigheten av förklaringar om intressekonflikter. Arbetsgruppen ska i stor utsträckning samråda med den kommission som ansvarar för unionens ekonomiska stöd i syfte att inhämta deras synpunkter och ta hänsyn till dem i de relevanta regeringsförordningarna. Dessutom åtog sig Ungern i skrivelsen från september att förse EUTAF med nödvändiga ekonomiska och mänskliga resurser, som ska specificeras närmare av den arbetsgrupp som inrättats genom denna korrigerande åtgärd, att garantera en sund användning av unionsstödet, att trygga dess oberoende och att göra det möjligt för landet att utföra sina nuvarande uppgifter och de ytterligare uppgifter som det planeras att tilldelas genom ett antal av de korrigerande åtgärder som Ungern överlämnade den 22 augusti 2022. De viktigaste stegen i genomförandet av denna korrigerande åtgärd, som anges i bilagan, är inrättandet av arbetsgruppen senast den 31 augusti 2022, inrättandet av direktoratet för internrevision och integritet (Directorate of Internal Audit and Integrity, DIAI) i premiärministerns kansli senast den 30 september 2022 och antagandet av relevanta ändringar av de relevanta regeringsförordningarna (413/2021 och 256/2021) senast den 30 september 2022. Arbetsgruppen har inrättats av Ungern i linje med åtagandet i den korrigerande åtgärden och den andra veckan i september hade arbetsgruppen redan sammanträtt fyra gånger, den 8, 9, 13 och 16 september.

- (98) Om denna korrigerande åtgärd specificeras korrekt i detaljerade regler och genomförs i enlighet med dem skulle den i princip (tillsammans med andra korrigerande åtgärder) åtgärda de problem som tagits upp när det gäller systembrister i systemet för offentlig upphandling samt de farhågor som framförts när det gäller att effektivt förebygga, upptäcka och korrigera eventuella intressekonflikter, eftersom den syftar till att anta bestämmelser för att stärka regler och förfaranden för att mer effektivt förebygga, upptäcka och korrigera intressekonflikter vid användning av medel från unionens fonder, inbegripet en effektiv mekanism för kontroll av giltigheten hos förklaringar om intressekonflikter.

vii. Minskning av antalet upphandlingsförfaranden med ett enda anbud som involverar medel från unionens fonder

- (99) Med denna korrigerande åtgärd åtog sig den ungerska regeringen att a) senast den 31 december 2022 minska den andel offentliga upphandlingsförfaranden som finansieras med medel från unionens fonder och avslutas under 2022 med förfaranden med enda anbud under 15 %, mätt i enlighet med metoden i resultattavlan för den inre marknaden, b) ovillkorligen uppfylla ovannämnda mål och bibehålla det utan tidsbegränsning, och c) om andelen förfaranden som bara innehåller ett enda anbud skulle överstiga 15 % under ett visst kalenderår, vidta ytterligare åtgärder inom fyra månader för att underlätta minskningen av upphandlingar med ett enda anbud så att de åter hamnar under tröskelvärde på 15 % och informera integritetsmyndigheten och kommissionen. Det viktigaste steget i genomförandet av denna åtgärd, som anges i bilagan, är resultatet av den första revisionen av efterlevnaden av metoden i resultattavlan för den inre marknaden, och

alla enskilda data som det ungerska generaldirektoratet för revision av medel från europeiska fonder (EUTAF) ska lämna till kommissionen och allmänheten i detta avseende, inbegripet för utgångsvärdena, senast den 30 september 2022.

- (100) Kommissionen välkomnar också dessa korrigerande åtgärder, eftersom de tydligt syftar till att öka transparensen och konkurrensen vid offentlig upphandling som, om de genomförs korrekt, i princip kan anses kunna hantera de farhågor som kommissionen tagit upp på denna grund.

viii. Minskning av antalet upphandlingsförfaranden med ett enda anbud som involverar nationella medel

- (101) I likhet med den tidigare korrigerande åtgärd som beskrivs ovan åtog sig den ungerska regeringen att a) senast den 31 december 2024 gradvis (i tre steg) minska andelen offentliga upphandlingsförfaranden som finansieras genom den nationella budgeten och avslutas under ett kalenderår med förfaranden med ett enda anbud under 15 %, mätt i enlighet med metoden i resultattavlan för den inre marknaden, b) ovillkorligen uppfyller ovannämnda mål för kommande år och behåller den utan tidsbegränsning, och c) om andelen förfaranden med ett enda anbud skulle överstiga 15 % under ett visst kalenderår, ska den föreslå ytterligare åtgärder inom fyra månader för att underlätta minskningen av upphandlingar med ett enda anbud så att de åter hamnar under tröskelvärdet på 15 % och informera integritetsmyndigheten och kommissionen.

- (102) På samma sätt som den föregående åtgärden, välkomnar kommissionen denna korrigerande åtgärd, eftersom den tydligt syftar till att öka transparensen och konkurrensen vid offentlig upphandling, under förutsättning att den genomförs korrekt.

ix. Rapporteringsverktyg för förfaranden med ett enda anbud

- (103) Utöver de korrigerande åtgärderna i samband med minskningen av förfarandena för ett enda anbud som beskrivs ovan, åtog sig den ungerska regeringen att senast den 30 september 2022 utveckla ett nytt övervaknings- och rapporteringsverktyg för att separat mäta andelen upphandlingsförfaranden som resulterar i ett förfarande med ett enda anbud som finansieras antingen med nationella medel eller genom EU-stöd eller från båda, och bibehålla det på obestämd tid. En skriftlig rapport baserad på den information som samlats in genom rapporteringsverktyget för förfaranden med ett enda anbud ska utarbetas av ministeriet med ansvar för offentlig upphandling och offentliggöras senast den 15 februari varje år på webbplatsen för det elektroniska systemet för offentlig upphandling (Electronic Public Procurement System, EPS – som är tillgängligt för allmänheten utan registrering och kostnadsfritt). De viktigaste stegen i denna korrigerande åtgärd, som anges i bilagan, är utvecklingen av ett nytt övervaknings- och rapporteringsverktyg baserat på datakällor från EPS senast den 30 september 2022 och bekräftelse genom en revision av EUTAF om att rapporteringsverktyget för förfaranden med ett enda anbud är fullt funktionsdugligt och operativt, och att dess funktioner senast samma dag är i linje med den metod som används i resultattavlan för den inre marknaden.

- (104) Denna korrigerande åtgärd är välkommen och dess egenskaper bedöms positivt av kommissionen. Om den utvecklas och genomförs korrekt kommer den i princip att göra de korrigerande åtgärderna för att minska antalet förfaranden med ett enda anbud mer effektiva och transparenta.

x. Elektroniskt system för offentlig upphandling (EPS)

(105) Den ungerska regeringen åtog sig att a) på EPS-webbplatsen skapa och offentliggöra en regelbundet uppdaterad databas (minst en gång per kvartal) som är tillgänglig för allmänheten kostnadsfritt och som innehåller information om alla meddelanden om tilldelning av kontrakt vid offentlig upphandling i strukturerad form (inklusive data med företagets identifikationsnummer och namnen på varje enskild medlem i konsortier och underleverantörer), som kan behandlas maskinellt (särskilt för att möjliggöra strukturerad forskning och massexport av data i samband med upphandlingsförfaranden), b) vidta alla nödvändiga åtgärder för att utveckla EPS och säkerställa att nyutvecklade funktioner är fullt operativa senast den 30 september 2022 och c) ovillkorligen upprätthålla EPS och de relevanta funktionerna under en obegränsad tidsperiod. Det viktigaste steget i denna korrigerande åtgärd, som anges i bilagan, är att de nyligen utvecklade funktionerna i EPS senast den 30 september 2022 ska kunna börja användas.

(106) Kommissionen anser att om denna korrigerande åtgärd utvecklas och genomförs korrekt bör den öka transparensen i förfarandena för offentlig upphandling och kan därför i princip anses kunna åtgärda de farhågor som kommissionen tagit upp när det gäller systembrister i systemet för offentlig upphandling.

xi. Ram för resultatmätning

(107) Med denna korrigerande åtgärd åtog sig den ungerska regeringen att senast den 30 september 2022 utarbeta en ram för resultatmätning för att bedöma ändamålsenligheten och kostnadseffektiviteten vid offentliga upphandlingar. Den korrigerande åtgärden innebär också att den ungerska regeringen villkorslöst kommer att upprätthålla den regelbundna användningen av ramen för resultatmätning och offentliggörandet av dess resultat under en obegränsad tidsperiod. Ramen för resultatmätning kommer att vara i drift senast den 30 november 2022, och kommer att omfatta oberoende icke-statliga organisationer och oberoende experter på offentlig upphandling i syfte att bedöma ändamålsenligheten och kostnadseffektiviteten vid offentlig upphandling i Ungern. Det viktigaste steget i genomförandet av denna åtgärd, som anges i bilagan, är utvecklingen, inbegripet antagandet av ett regeringsbeslut, av ramen senast den 30 september 2022.

(108) Tillsammans med andra korrigerande åtgärder i samband med systemet för offentlig upphandling kan denna korrigerande åtgärd, om den specificeras korrekt i detaljerade regler och genomförs i enlighet med detta, i princip anses kunna åtgärda de farhågor som kommissionen tagit upp när det gäller systembrister i systemet för offentlig upphandling.

xii. Handlingsplan för att öka konkurrensen i upphandlingsförfaranden

(109) Den ungerska regeringen åtog sig att senast den 31 mars 2023 anta en övergripande handlingsplan som syftar till att förbättra konkurrensnivån vid offentlig upphandling med tydliga och snäva tidsfrister för genomförandet av var och en av de åtgärder som ska fastställas i planen. I den korrigerande åtgärden föreskrivs också en årlig översyn av handlingsplanen. Den ungerska regeringen åtog sig också att utan dröjsmål offentliggöra handlingsplanen och översynen av den, samt den årliga lägesrapporten om genomförandet av åtgärderna i handlingsplanen.

(110) Kommissionens bedömning av denna korrigerande åtgärd som syftar till att öka konkurrensnivån vid offentlig upphandling är positiv. Tillsammans med de andra korrigerande åtgärderna i samband med systemet för offentlig upphandling kan det, om den specificeras korrekt i detaljerade regler och genomförs i enlighet med dem, i

princip anses kunna hantera de farhågor som kommissionen har tagit upp i detta avseende.

xiii. Utbildning för mikroföretag samt små och medelstora företag om metoder för offentlig upphandling

- (111) Denna korrigerande åtgärd syftar till att göra det lättare för mikroföretag och små och medelstora företag (med fokus på mikroföretag och små företag) att delta i offentlig upphandling genom att senast den 31 mars 2024 tillhandahålla kostnadsfri utbildning för minst 1 000 mikroföretag samt små och medelstora företag. Den ungerska regeringen åtog sig också att tillhandahålla sådana utbildningstillfällen för minst ytterligare 1 200 (dvs. totalt minst 2 200) mikroföretag samt små och medelstora företag senast den 30 juni 2026 och att övervaka och utvärdera utbildningens effektivitet och mervärde.

- (112) Kommissionens bedömning av denna korrigerande åtgärd som syftar till att öka konkurrensnivån vid offentlig upphandling, och i synnerhet att öka mikroföretagens och småföretagens deltagande i upphandlingsförfaranden, är positiv. Denna korrigerande åtgärd kan, tillsammans med andra korrigerande åtgärder i samband med systemet för offentlig upphandling, om den genomförs korrekt, i princip anses kunna åtgärda de farhågor som kommissionen tagit upp i detta avseende.

xiv. Stödssystem för mikroföretags samt små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling

- (113) Utöver ovannämnda åtgärd avseende utbildningsstöd åtog sig den ungerska regeringen att senast den 31 mars 2023 inrätta och lansera ett stödssystem som ger en engångsansättning – baserad på objektiva, icke-diskriminerande och transparenta urvalskriterier – till minst 1 800 stödberättigade mikroföretag och små och medelstora företag (med fokus på mikroföretag och små företag). Utbetalning ska ske senast den 30 juni 2026 och täcker företagens kostnader för deras deltagande i offentliga upphandlingsförfaranden för att underlätta deras deltagande i offentlig upphandling och minska deras inträdeshinder. En halvtidsutvärdering bör göras senast den 30 september 2024 och en slutlig utvärdering bör vara slutförd i slutet av stödprogrammet senast den 31 juli 2026.

- (114) Kommissionen gör en positiv bedömning av denna korrigerande åtgärd som syftar till att öka konkurrensnivån vid offentlig upphandling, särskilt för att underlätta mikroföretags och små företags deltagande i upphandlingsförfaranden. Denna korrigerande åtgärd kan, tillsammans med andra korrigerande åtgärder i samband med systemet för offentlig upphandling, om den genomförs korrekt, i princip anses kunna åtgärda de farhågor som kommissionen tagit upp i detta avseende.

xv. Utökad användning av kommissionens riskbedömningsverktyg Arachne

- (115) Inom ramen för denna korrigerande åtgärd åtog sig den ungerska regeringen att tillämpa förfaranden för systematisk och utvidgad användning av alla funktioner i det datautvinnings- och riskbedömningsverktyg som kommissionen ställer till medlemsstaternas förfogande, dvs. Arachne, vid genomförandet av allt stöd från unionen för alla programperioder, för att effektivt förebygga och upptäcka intressekonflikter, bedrägerier, korruption, dubbelfinansiering och andra oriktigheter. Den åtog sig att villkorslöst upprätthålla en fullständig och effektiv tillämpning av Arachne-systemet under en obegränsad tidsperiod, samtidigt som den åtog sig att säkerställa att alla relevanta revisions- och kontrollorgan har full tillgång till de dataset som laddats upp i Arachne-systemet. Det viktigaste steget i denna åtgärd,

som anges i bilagan, är tillämpningen av förfarandena för systematisk användning av Arachnes alla funktioner vid genomförandet av eventuellt unionsstöd senast den 30 september 2022. Förfarandena ska säkerställa att alla relevanta data laddas upp, att resultaten av riskbedömningen följs upp och att respektive revisionsorgan har full tillgång till Arachne.

- (116) Utöver inrättandet av integritetsmyndigheten (som beskrivs ovan) och den korrigerande åtgärden för att stärka kontrollen och revisionen av användningen av medel från unionens fonder, när det gäller de farhågor som uttryckts om Ungerns förmåga att förbättra kontrollerna av intressekonflikter vid användningen av unionsmedel, anser kommissionen att den korrigerande åtgärd som Ungern har lämnat in om utökad användning av alla funktioner i det datautvinnings- och riskbedömningsverktyg som kommissionen ställer till medlemsstaternas förfogande (dvs. Arachne) för allt stöd från unionen, om den utvecklas och genomförs korrekt, i princip kan bemöta de farhågor som kommissionen tagit upp.

xvi. Stärkt samarbete med Olaf

- (117) Den ungerska regeringen åtog sig att förelägga nationalförsamlingen ett utkast till lag om ändring av lag CXXII från 2010 om Nemzeti Adó- és Vámhivatal, som ska antas senast den 30 september 2022 och genom vilken den ska utse den nationella skatte- och tullmyndigheten (Nemzeti Adó- és Vámhivatal, NAV) till behörig nationell myndighet för att bistå Olaf när det utför kontroller på plats i Ungern och när en ekonomisk aktör som omfattas av dessa kontroller vägrar att samarbeta. Den åtog sig också att förelägga nationalförsamlingen ett utkast till lag om ändring av lag XXIX från 2004 för att införa en avskräckande finansiell sanktion som ska utdömas om en ekonomisk aktör vägrar att samarbeta med Olaf i samband med Olafs kontroller och inspektioner på plats. Det viktigaste steget i denna korrigerande åtgärd, som anges i bilagan, är antagandet av de båda ovannämnda akterna senast den 30 september 2022.

- (118) När det gäller den korrigerande åtgärd som föreslås för att stärka samarbetet med Olaf anser kommissionen att den kan åtgärda de konstaterade begränsningarna, eftersom den kommer att utse en behörig nationell myndighet som ska bistå Olaf när den utför inspektioner på plats i Ungern och när en ekonomisk aktör som omfattas av dessa kontroller vägrar att samarbeta. De nya regler som Ungern ska anta i linje med den överlämnade korrigerande åtgärden kommer också att omfatta en avskräckande sanktion av ekonomisk typ som ska åläggas om en ekonomisk aktör vägrar att samarbeta med Olaf i samband med Olafs kontroller och inspektioner på plats. Under förutsättning att gjorda åtaganden specificeras korrekt i detaljerade regler och genomförs i enlighet med dem anser kommissionen att denna fråga i princip har behandlats.

xvii. Ökad transparens i de offentliga utgifterna

- (119) Genom denna korrigerande åtgärd åtog sig den ungerska regeringen att a) förelägga nationalförsamlingen och senast den 31 oktober 2022 anta en lagstiftningsakt som fastställer en skyldighet för alla offentliga organ att proaktivt offentliggöra en på förhand fastställd uppsättning information om användningen av offentliga medel i ett centralt register, b) tillhandahålla information om underleverantörerna i det centrala registret och c) villkorslöst bibehålla ovannämnda lagstiftningsakt under obegränsad tid och säkerställa att den efterlevs (i synnerhet att offentliga organ i god tid laddar upp alla relevanta data i registret). Ett framskridet utkast till lagstiftningsakt kommer att sändas till kommissionen senast den 30 september 2022. De viktigaste stegen i

denna korrigerande åtgärd, som anges i bilagan, är a) att sända kommissionen ett framskridet utkast till lagstiftningsakt som fastställer skyldigheten för alla offentliga organ att proaktivt offentliggöra en på förhand fastställd uppsättning information om användningen av offentliga medel senast den 30 september 2022 och b) att anta den lagstiftningsakten senast den 31 oktober 2022.

- (120) Enligt kommissionen bidrar denna korrigerande åtgärd också (tillsammans med andra korrigerande åtgärder) till att öka transparensen i offentlig upphandling. Om den specificeras korrekt i detaljerade regler och genomförs i enlighet med dem kan den i princip anses kunna åtgärda de farhågor som kommissionen har tagit upp i detta avseende.

7.2.2. *Slutsatser av bedömningen*

- (121) Kommissionen måste besluta om nästa steg i förfarandet inom en månad efter att ha mottagit medlemsstatens synpunkter. Den välkomnar Ungerns förslag, om än i ett sent skede, och anser att de föreslagna korrigerande åtgärderna tillsammans, om de specificeras korrekt i den normativa lagstiftningen och genomförandebestämmelserna och genomförs i enlighet därmed, i princip, beroende på åtgärdernas detaljer, skulle kunna hantera de problem som beskrivs i anmälan om systematiska oriktigheter, brister och svagheter vid offentlig upphandling, risker för intressekonflikter och farhågor rörande ”allmännyttiga truster”, samt de ytterligare grunderna för utredning, lagföring och ramen för korruptionsbekämpning⁵³.
- (122) Viktiga detaljer om de föreslagna åtgärderna har dock ännu inte fastställts och bedömts, särskilt hur deras viktigaste delar kommer att återspeglas i de faktiska lagtexterna (till exempel för att säkerställa att integritetsmyndigheten har befogenhet att kontrollera redovisningar av tillgångar som är relevanta för utförandet av dess uppgifter). För det andra kräver flera av de problem som identifierats i Ungern inte bara ändringar av den rättsliga ramen, utan framförallt konkreta förändringar, vilket tar längre tid innan det ger konkreta resultat. I avvaktan på bedömningen av detaljerna och genomförandet av de viktigaste stegen i alla korrigerande åtgärder som anges i tabell 1 i bilagan, kvarstår en risk för budgeten. Därför kan inte kommissionen i detta skede, och i väntan på närmare uppgifter och ett korrekt, fullständigt och effektivt genomförande av de viktigaste stegen i dessa åtgärder, anse att de är tillräckliga för att hantera resultaten i kommissionens underrättelse som sändes till Ungern den 27 april 2022 och för att skydda unionens budget.
- (123) Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka situationen genom detta förfarande och andra relevanta instrument, samt utbyta information med de ungerska myndigheterna efter antagandet av detta förslag. Det noteras särskilt att ett antal av de korrigerande åtgärder som Ungern föreslagit ska genomföras senast den 19 november 2022. Kommissionen kommer att hålla rådet underrättat om alla relevanta faktorer som kan påverka dess nuvarande bedömning.
- (124) Enligt artikel 6.10 i villkorlighetsförordningen ska rådet anta genomförandebeslutet inom en månad, som kan förlängas med högst ytterligare två månader, vilket skulle göra det möjligt att överväga uppfyllandet av de åtaganden som avses i punkt 123.

⁵³ Dessa resultat föregriper inte kommissionens övervakning och ytterligare analytiska bedömning inom ramen för andra kommissionsinstrument, däribland EU:s årliga rättsstatsmekanism.

8. ÅTGÄRDER SOM FÖRESLÅS FÖR ANTAGANDE OCH DERAS PROPORTIONALITET

- (125) Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Det går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen med detta instrument.
- (126) Enligt villkorlighetsförordningen ska de åtgärder som föreslås rådet stå i proportion till den faktiska eller potentiella inverkan av de konstaterade överträdelserna av rättsstatens principer på unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen och, i möjligaste mån, inriktas på de unionsåtgärder som påverkas av överträdelserna. När kommissionen fastställer de åtgärder som ska föreslås ska den beakta alla relevanta faktorer, såsom arten, varaktigheten, allvaret och omfattningen av överträdelserna av rättsstatens principer, samt lämpligheten av eventuella korrigering åtgärder som den berörda medlemsstaten lämnat in inom ramen för förfarandet.

8.1. Åtgärdernas proportionalitet – potentiella konsekvenser för unionens budget av överträdelser av rättsstatens principer

- (127) De konstaterade överträdelserna är nära kopplade till den process enligt vilken unionsmedel används i Ungern, eftersom de utgörs av bristande agerande och förfaranden hos de myndigheter som beslutar om förfarandet för tilldelning av kontrakt som finansieras genom unionens budget. Deras potentiella inverkan på den sunda ekonomiska förvaltningen av unionens budget eller skyddet av unionens ekonomiska intressen anses därför vara särskilt betydande. Om de konstaterade överträdelserna kombineras med det faktum att upptäckt, utredning och korrigering av bedrägerier begränsas och hindras av de skäl som rör utredning, lagföring och ramen för korruptionsbekämpning skulle den ovan nämnda inverkan dessutom kunna anses vara ännu större, eftersom den potentiellt sett kan påverka all unionsfinansiering som förvaltas av Ungern.
- (128) När det gäller överträdelsernas art anser kommissionen att bedömningen av de överträdelser som är relevanta för offentlig upphandling, samt de överträdelser som är relevanta för intressekonflikter i fråga om allmännyttiga truster, har lett till slutsatsen att dessa problem tyder på överträdelser av rättsstatsprincipen, särskilt av artikel 3 b i förordning (EU, Euratom) 2020/2092, eftersom godtyckliga eller olagliga beslut av myndigheter inte förebyggs, korrigeras eller bestraffas, och avsaknaden av intressekonflikter inte säkerställs. De bedömda överträdelsernas art, som i huvudsak hänger samman med det sätt på vilket offentliga medel, inklusive unionsmedel, förvaltas, har således en betydande inverkan på unionens budget.
- (129) Dessutom är de överträdelser som är relevanta för de problem som identifierats i samband med offentlig upphandling återkommande och har förekommit längre än tio år, vilket innebär en risk för en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget och unionens ekonomiska intressen.
- (130) Kommissionen anser vidare att de konstaterade överträdelserna av rättsstatens principer rör viktiga delar av den offentliga sektorn i Ungern, dvs. alla offentliga enheter som förvaltar EU-medel som kan vara eller bli upphandlande myndigheter, samt alla allmännyttiga truster som, trots att de är privata enheter, har ett mål av allmänt intresse, såsom utbildning, forskning, miljö- och klimatskydd och skydd av kulturarvet. De konstaterade överträdelserna av rättsstatens principer är således systematiska och utbredda och därmed allvarliga.
- (131) När det gäller omfattningen av överträdelsen av rättsstatens principer anser kommissionen att om en sådan överträdelse påverkar eller riskerar att påverka flera

av unionens program eller fonder, måste dess inverkan på unionens budget eller unionens ekonomiska intressen anses vara betydande. I detta fall riskerar de identifierade problemen att påverka alla program som främst genomförs genom offentlig upphandling, och som främst rör tre av de sammanhållningspolitiska programmen i Ungern inom ramen för den fleråriga budgetramen 2021–2027. Dessa motsvarar en betydande del av de medel från unionens budget som tilldelats Ungern inom ramen för sammanhållningspolitiken. De kommissionsrevisioner där de ovan beskrivna problemen i fråga om offentlig upphandling identifierades omfattade sammanhållningspolitiken, och trots att deras inverkan på EU:s budget har korrigerats ekonomiskt genom tillämpning av reglerna för sammanhållningspolitiken vid de enskilda revisionerna, visar iakttagelserna att de ungerska myndigheterna systematiskt är oförmögna, misslyckas med eller är ovilliga att förhindra beslut som strider mot tillämplig lagstiftning om offentlig upphandling och intressekonflikter, och därmed på ett adekvat sätt hantera riskerna för korruption.

- (132) Om de konstaterade problemen med offentlig upphandling och allmännyttiga truster kombineras med begränsningarna av och hindren för upptäckt, utredning och korrigering av bedrägerier på grund av de ytterligare grunder som rör utredning, lagföring och ramen för korruptionsbekämpning skulle den ekonomiska inverkan dessutom kunna anses vara ännu större. Denna aspekt skulle verkligen hämma skyddet av unionens ekonomiska intressen, både på förhand genom att hämma de straffrättsliga förfarandenas avskräckande verkan, och i efterhand, genom att hindra statliga institutioners repressiva åtgärder.

8.2. Unionsåtgärder som åtgärderna är inriktade på

- (133) Med beaktande av kommissionens tidigare revisioner (och trots att deras inverkan på EU:s budget har korrigerats finansiellt genom tillämpning av reglerna för sammanhållningspolitiken) och de resultat som beskrivs ovan, är det i synnerhet unionsåtgärder i de sammanhållningspolitiska program som främst genomförs genom offentlig upphandling, samt program inom vilka allmännyttiga företag och enheter som de upprätthåller kan vara stödmottagare, som sannolikt kommer att påverkas på nytt av överträdelser av rättsstatens principer.
- (134) Med beaktande av den fastställda risken för en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget och unionens ekonomiska intressen, samt villkorlighetsförordningens förebyggande karaktär, och för att skydda budgeten mot allvarliga risker, anser kommissionen att åtgärderna i första hand bör gälla de sammanhållningspolitiska programmen 2021–2027, som förväntas genomföras främst genom offentlig upphandling, med genomförandet av motsvarande sammanhållningspolitiska program inom ramen för den fleråriga budgetramen 2014–2020 som förebild. De program inom sammanhållningspolitiken som berörs av de föreslagna åtgärderna (*de berörda programmen*) är följande:
- (a) Det operativa programmet för miljö och energieffektivitet plus.
 - (b) Det operativa programmet för integrerad transport plus.
 - (c) Det operativa programmet för territoriell utveckling och utbyggnad plus.
- (135) När det gäller överträdelser av rättsstatens principer som påverkar medel som förvaltas av allmännyttiga truster och de enheter som de upprätthåller anser kommissionen, med beaktande av arten av den verksamhet som dessa enheter kan

vara involverade i⁵⁴, att alla åtgärder inom program med direkt eller indirekt förvaltning vars stödmottagare eller genomförandeorgan kan vara allmännyttiga trustar eller andra enheter som de upprätthåller, bör omfattas av de åtgärder som kommissionen avser att föreslå i detta fall.

8.3. Val av lämpliga och proportionella åtgärder

- (136) Mot bakgrund av ovanstående analys, där slutsatsen dras att de konstaterade överträdelserna av rättsstatens principer har en betydande potentiell inverkan på unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning eller på unionens ekonomiska intressen, föreslås följande åtgärder:
- Program under delad förvaltning: Innehållande av åtaganden inom ramen för de sammanhållningspolitiska programmen för perioden 2021–2027.
- (137) För att fastställa nivån på innehållandet av åtaganden noterar kommissionen att det i detta skede inte är möjligt att exakt kvantifiera den potentiella inverkan på unionens budget, eftersom den andel av medlen som kommer att förvaltas genom upphandling inom ramen för den fleråriga budgetramen 2021–2027 inte kan fastställas tillräckligt noggrant i förväg. Eftersom det inte är möjligt att exakt fastställa det utgiftsbelopp som är kopplat till de allvarliga oriktigheter som har upptäckts, fastställs därför den lämpliga nivån på de åtgärder som ska vidtas med en procentsats som återspeglar den uppskattade risken för unionens budget. Denna procentandel fastställs mot bakgrund av hur allvarliga, frekventa och långvariga de konstaterade systemöverträdelserna är samt den förväntade maximala ekonomiska risken för en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget, med beaktande av de korrigerande åtgärder som Ungern har lämnat in i samband med detta förfarande.
- (138) Med tanke på de särskilt betydande potentiella konsekvenserna av de konstaterade överträdelserna av rättsstatens principer för en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget och för unionens ekonomiska intressen, och med beaktande av dessa överträdelsernas art, varaktighet, allvarlighetsgrad och omfattning, skulle detta kunna innebära en mycket betydande potentiell inverkan på de relevanta medlen och därmed motivera en mycket betydande indragning av åtaganden i proportion till detta. När det gäller offentlig upphandling bör därför lämpliga och proportionella åtgärder utvidgas till att omfatta det belopp av unionsmedel som riskerar att förvaltas i strid med principerna om sund ekonomisk förvaltning. Med detta sagt förväntas endast en del av medlen i de ovannämnda operativa programmen genomföras genom upphandling (i princip mellan 85 % och 90 % av medlen), och i princip kan det hända att vissa förfaranden för offentlig upphandling inte påverkas av dessa systematiska överträdelser. Å andra sidan skulle dessa överträdelser också kunna medföra allvarliga risker för andra unionsprogram som också, i mindre utsträckning, genomförs genom offentlig upphandling, men som inte skulle påverkas av de planerade åtgärderna. Med beaktande av ovanstående hade kommissionen i sin avsiktsförklaring uppskattat risken för budgeten till 70 % av medlen för de berörda programmen. En sådan risk skulle dock kunna minskas avsevärt genom de åtaganden som Ungern gjort i de korrigerande åtgärder som lämnades in tillsammans med det andra svaret, om de bekräftas med de viktigaste steg som Ungern har åtagit sig att vidta.

⁵⁴

Dessa verksamheter skulle främst avse utbildning och forskning, men även många andra verksamheter, såsom miljö- och klimatskydd, skydd av kulturarvet och idrott.

- (139) Ungern har visserligen lämnat in korrigerande åtgärder som i princip skulle kunna åtgärda kommissionens farhågor, och har inlett första genomförandesteg, men i detta skede är de fortfarande inte tillräckligt detaljerade med tanke på att de centrala lagstiftningstexter och andra viktiga steg som skulle börja genomföra många av de korrigerande åtgärder som Ungern lämnat in fortfarande är under behandling, vilket gör det svårt att slutgiltigt bedöma om de åtgärdat problemen. Kommissionen anser därför att en rimlig uppskattning av den kvarstående risknivån för budgeten i detta skede motsvarar 65 % av medlen i de berörda programmen. Eftersom denna nivå kan anses vara en rimlig uppskattning av inverkan på eller de allvarliga riskerna för unionens budget anser kommissionen att innehållande av 65 % av åtagandena i dessa operativa program är en proportionell åtgärd. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka situationen och kan vid behov föreslå anpassningar.
- (140) Om de fastställda programmen inte har godkänts vid den tidpunkt då rådet fattar beslut bör det i stället beslutas om att skjuta upp godkännandet av ett eller flera av de berörda programmen, i proportion till risken för unionens ekonomiska intressen. Detta grundar sig på samma resonemang som anges i punkt 139 ovan.
- Program med direkt och indirekt förvaltning: Förbud mot att ingå nya rättsliga åtaganden med allmännyttiga truster och enheter som de upprätthåller.
- (141) Åtgärderna bör också gälla åtgärder inom program som genomförs inom ramen för direkt och indirekt förvaltning, för vilka allmännyttiga truster och enheter som underhålls av dem kan vara stödmottagare eller genomförandeenheter. När det gäller de identifierade överträdelser som är relevanta för allmännyttiga truster bör alla program som genomförs inom ramen för direkt och indirekt förvaltning omfattas, eftersom åtgärden endast skulle beröra dessa enheter som sådana. Kommissionen anser att förbudet mot att ingå nya rättsliga åtaganden med allmännyttiga truster eller enheter som trusten upprätthåller inom ramen för något program med direkt eller indirekt förvaltning är proportionellt.
- (142) Eftersom det för närvarande finns ett allmänt undantag för styrelseledamöter i allmännyttiga truster i fråga om att uppfylla kraven avseende intressekonflikter, medan tillämpligheten av reglerna för offentlig upphandling på förvaltningsfonder skulle bero på en bedömning från fall till fall av huruvida de uppfyller kriterierna för att betraktas som upphandlande myndigheter, kan sådana undantag påverka den budget som dessa enheter kan genomföra eller förvalta. Det är därför praktiskt taget omöjligt att anse att förbudet bör gälla för vissa allmännyttiga truster och de enheter som de upprätthåller, eller att kommissionen kan ingå partiella rättsliga åtaganden med sådana enheter. Eftersom förbudet mot att ingå nya rättsliga åtaganden är begränsat till dessa enheter får dessutom tilldelningen av medel från alla unionsprogram med direkt och indirekt förvaltning fortfarande användas för vilken annan enhet som helst, som stödmottagare eller genomförandeenhet. Mot bakgrund av förteckningen över åtgärder som är tillämpliga på direkt och indirekt förvaltning i enlighet med artikel 5.1 a i villkorlighetsförordningen kan förbudet mot att ingå nya rättsliga åtaganden med dessa enheter anses vara proportionellt för att hantera risken för en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget och unionens ekonomiska intressen, i avvaktan på att den relevanta lagstiftningstexten antas.
- (143) Under förutsättning att åtgärden specificeras i detaljerade regler och antas i den nödvändiga lagtexten och genomförs i enlighet med Ungerns åtagande, kan den anses undanröja alla kommissionens farhågor i detta avseende.

8.4. Ungerns synpunkter på de föreslagna åtgärderna i avsiktsförklaringen

- (144) Ungern hävdade att de korrigerande åtgärder som landet lämnat in åtgärdat alla de problem som kommissionen identifierat i detta ärende. Ungern erinrade om den princip om lojalt samarbete som den iakttog i syfte att lägga fram korrigerande åtgärder. Ungern hänvisade dessutom till kravet i domstolens dom⁵⁵ på att de åtgärder som vidtas enligt villkorlighetsförordningen måste vara ”strikt proportionella” i förhållande till effekterna av den konstaterade överträdelsen av rättsstatens principer på unionens budget eller på unionens ekonomiska intressen, för att hävda att en potentiell inverkan eller effekt på den sunda ekonomiska förvaltningen av EU:s budget eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen inte kan motivera åtgärder avseende alla unionsmedel som används av en medlemsstat. Ungern hävdade dessutom att överträdelser systematiska och utbredda art inte automatiskt innebär att överträdelserna är allvarliga. Landet angav vidare att det inte finns någon motivering till varför och i vilken utsträckning de operativa program som berörs av åtgärderna har identifierats som genomförda genom offentlig upphandling.
- (145) Dessutom hävdade Ungern att det föreligger en överträdelse av kraven på en objektiv, opartisk och rättvis bedömning, eftersom slutsatsen om en minskning med 70 % av åtagandena inte är motiverad. Genom att hänvisa till de schablonkorrigeringar på 10 % som tillämpades under revisionen 2017 hävdar Ungern att proportionalitetsprincipen skulle kräva att endast 10 % av 70 %, dvs. 7 %, av åtagandena för de relevanta operativa programmen kan dras in. Ungern har vidare gjort gällande att kommissionen inte har motiverat varför den föreslog inställande av betalningar som var högre än de nivåer för finansiella korrigeringar som anges i kommissionens vägledning om finansiella korrigeringar på grund av bristande efterlevnad av reglerna om offentlig upphandling⁵⁶.
- (146) När det gäller den alternativa åtgärden att skjuta upp godkännandet av operativa program om de inte har godkänts av kommissionen vid den tidpunkt då rådet fattar sitt beslut, har Ungern inte getts tillfälle att yttra sig, eftersom kommissionen inte har definierat de särskilda program som skulle beröras i ett sådant fall.
- (147) När det gäller förbudet mot att ingå nya rättsliga åtaganden med allmännyttiga trustar och de enheter som underhålls eller förvaltas av dem hävdar Ungern att det är onödigt och oproportionellt, med tanke på de påstådda korrigerande åtgärder som lämnades in den 19 juli 2022, det faktum att kommissionen inte lade fram något specifikt fall där dessa enheter inte agerade som upphandlande myndigheter eller som inte följde EU:s regler om intressekonflikter.

Kommissionens bedömning

- (148) Kommissionen välkomnar de korrigerande åtgärder som Ungern lämnade i sitt andra svar samt landets samarbete i detta avseende. Med detta sagt anges i avsiktsförklaringen skälen till att de korrigerande åtgärder som föreslogs den 19 juli

⁵⁵ Se domstolens domar (plenum) av den 16 februari 2022, *Ungern mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd*, mål C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punkt 271, och *Polen mot parlamentet och rådet*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punkt 302.

⁵⁶ Kommissionens beslut av den 14 maj 2019 om fastställande av riktlinjer för fastställande av finansiella korrigeringar som ska tillämpas på kostnader som finansieras av unionen, i de fall där bestämmelserna om offentlig upphandling inte har följts, C(2019) 3452 final.

2022 inte kunde beaktas vid fastställandet av de åtgärder som kommissionen avsåg att föreslå rådet. När det gäller de åtgärder som Ungern lämnat i sitt andra svar förklarade kommissionen ovan i punkterna 121 och 122 varför de i detta skede inte kan anses vara tillräckliga för att lösa de problem som kommissionen identifierat.

- (149) När det gäller Ungerns argument avseende de potentiella effekterna på unionens budget noterar kommissionen att den enligt artikel 4.1 i villkorlighetsförordningen ska föreslå rådet åtgärder även när överträdelser av rättsstatens principer allvarligt riskerar att påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionens budget på ett tillräckligt direkt sätt. Eftersom kommissionen har fastställt en sådan allvarlig risk för framtiden, behövde den inte fastställa en specifik risk, såsom Ungern har gjort gällande, för att föreslå rådet åtgärder. Den tolkning som Ungern föreslår skulle beröva villkorlighetsförordningen dess syfte, nämligen att förebyggande skydda unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning och unionens ekonomiska intressen.
- (150) När det gäller tillämpningen av de procentsatser för finansiella korrigeringar som kommissionen tillämpar vid revisioner noterar den att villkorlighetsförordningen är ett förebyggande instrument som syftar till att skydda en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget och unionens ekonomiska intressen på ett mer övergripande sätt än unionens övriga finansiella regler. Att i tillämpliga delar tillämpa de nivåer för finansiella korrigeringar som ingår i förordningen om gemensamma bestämmelser och det ovannämnda kommissionsbeslutet skulle således inte tjäna villkorlighetsförordningens syfte, som är fristående och kompletterande.
- (151) När det gäller den alternativa åtgärden att skjuta upp godkännandet av program har kommissionen tydligt angett vilka operativa program som kan omfattas av denna åtgärd. Kommissionen kunde inte vid tidpunkten för avsiktsförklaringen, och inte nu heller, ange exakt vilka program som skulle omfattas av den alternativa åtgärden att skjuta upp godkännandet av program. Detta skulle bero på i vilket skede av godkännande programmen befinner sig när rådet antar sitt beslut. Kommissionen har dock angett att om ett tillfälligt upphävande av godkännandet av program ska tillämpas bör detta gälla ett eller flera program i proportion till risken för unionens ekonomiska intressen.
- (152) Slutligen, när det gäller den åtgärd som avser allmännyttiga truster, kräver villkorlighetsförordningen inte att specifika fall definieras där en överträdelse av rättsstatens principer har påverkat unionens budget eller unionens ekonomiska intressen. Särskilt när det gäller allmännyttiga truster medför den gällande lagstiftningen en allvarlig risk för en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget och för unionens ekonomiska intressen. Förbudet mot att ingå nya rättsliga åtaganden är således den enda åtgärd som kan säkerställa att förfarandet enligt villkorlighetsförordningen har en skyddande och förebyggande karaktär.

9. RÄTTLIG GRUND

- (153) Den rättsliga grunden för detta instrument är Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten.

10. ÅTGÄRDER SOM FÖRESLÅS FÖR ANTAGANDE

- **Program under delad förvaltning**

- (154) Innehållande av 65 % av åtagandena i tre operativa program för perioden 2021–2027 som finansieras från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning (FRO), Europeiska socialfonden + (ESF +).
- (155) Om de fastställda programmen inte har godkänts vid den tidpunkt då rådet antar sitt beslut bör godkännandet av ett eller flera av de berörda programmen uppskjutas, i proportion till risken för unionens ekonomiska intressen. Detta grundar sig på samma resonemang som anges i punkt 140 ovan.
- **Program med direkt och indirekt förvaltning:**
- (156) Förbud mot att ingå nya rättsliga åtaganden med allmännyttiga trustar eller enheter som trusten upprätthåller inom ramen för något program med direkt eller indirekt förvaltning. Detta har inte nödvändigtvis några budgetkonsekvenser, eftersom förbudet mot att ingå nya rättsliga åtaganden är begränsat till dessa enheter, och den tillhörande tilldelningen av medel från alla unionsprogram med direkt och indirekt förvaltning fortfarande får användas för vilken annan enhet som helst, som stödmottagare eller genomförandeenhet.

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om åtgärder för att skydda unionsbudgeten mot överträdelser av rättsstatens principer i Ungern

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten⁵⁷, särskilt artikel 6.10,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och
av följande skäl:

- (1) Den 24 november 2021 skickade kommissionen en begäran om uppgifter till Ungern i enlighet med artikel 6.4 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092, vilken de ungerska myndigheterna besvarade den 27 januari 2022.
- (2) Den 27 april 2022 skickade kommissionen en skriftlig underrättelse till Ungern i enlighet med artikel 6.1 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 (*underrättelsen*). I underrättelsen tog kommissionen upp sina farhågor och presenterade sina slutsatser om ett antal problem som rör systemet för offentlig upphandling i Ungern, däribland
 - (a) systematiska oriktigheter, brister och svagheter i förfarandena för offentlig upphandling,
 - (b) en hög andel förfaranden med endast en anbudsgivare och låg konkurrensintensitet i upphandlingsförfaranden,
 - (c) problem i samband med användningen av ramavtal,
 - (d) problem med att upptäcka, förebygga och korrigera intressekonflikter,
 - (e) problem som rör allmännyttiga truster.
- (3) Dessa problem och deras upprepning över tid visar att de ungerska myndigheterna systematiskt är oförmögna, misslyckas med eller är ovilliga att förhindra beslut som strider mot tillämplig lagstiftning när det gäller offentlig upphandling och intressekonflikter, och därmed att på ett lämpligt sätt hantera riskerna för korruption. De utgör överträdelser av rättsstatens principer, i synnerhet rättssäkerhetsprincipen och principen om förbud mot godtyckligt utövande av de verkställande befogenheterna, och ger upphov till farhågor vad gäller maktfördelningen.

⁵⁷ EUT L 433I, 22.12.2020, s. 1.

- (4) I underrättelsen redogjorde kommissionen för ytterligare grunder och lade fram sina slutsatser om ett antal problem när det gäller utredning och lagföring samt ramen för korruptionsbekämpning, bland annat begränsningar av effektiv utredning och lagföring av påstådd brottslig verksamhet, åklagarmyndigheternas organisation och avsaknaden av en fungerande och effektiv ram för korruptionsbekämpning i praktiken. Dessa problem utgör överträdelser av rättsstatens principer, särskilt när det gäller rättssäkerhet, förbudet mot godtyckligt utövande av de verkställande befogenheterna och ett effektivt rättsligt skydd.
- (5) I underrättelsen redogjorde kommissionen för de fakta och särskilda grunder som den baserade sina slutsatser på, och uppmanade också Ungern att lämna vissa uppgifter och data om dessa fakta och grunder. I underrättelsen gav kommissionen de ungerska myndigheterna två månader för att inkomma med synpunkter.
- (6) Den 27 juni 2022 besvarade Ungern underrättelsen (*första svaret*). Genom skrivelser av den 30 juni och den 5 juli 2022 lämnade Ungern ytterligare uppgifter för att komplettera det första svaret. Den 19 juli 2022 skickade Ungern dessutom en kompletterande skrivelse med förslag på ett antal korrigerande åtgärder för att åtgärda slutsatserna i underrättelsen.
- (7) Kommissionen bedömde de synpunkter som lämnades i det första svaret och drog slutsatsen att de inte undanröjde de farhågor och slutsatser den tog upp i underrättelsen. Dessutom ansåg kommissionen att varken det första svaret eller de kompletterande skrivelserna av den 30 juni och den 5 juli 2022 innehöll lämpliga korrigerande åtgärder som landet vederbörligen åtagit sig inom ramen för förordning (EU, Euratom) 2020/2092. Eftersom skrivelsen av den 19 juli 2022 lämnades in sent kunde den inte beaktas vid bedömningen av det första svaret. Kommissionen beaktade dock alla relevanta uppgifter i den skrivelsen under de följande skedena av det förfarande som föreskrivs i artikel 6 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092, i enlighet med principen om lojalt samarbete med medlemsstaterna.
- (8) I enlighet med artikel 6.7 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 skickade kommissionen den 20 juli 2022 en skrivelse till Ungern (*avsiktsförklaringen*) för att informera medlemsstaten om sin bedömning enligt artikel 6.6 i den förordningen och om de åtgärder kommissionen avsåg att föreslå för antagande av rådet i enlighet med artikel 6.9 i den förordningen, i avsaknad av ett åtagande från Ungerns sida att vidta lämpliga korrigerande åtgärder. I avsiktsförklaringen gav kommissionen Ungern tillfälle att inkomma med synpunkter, särskilt om de planerade åtgärdernas proportionalitet.
- (9) Ungern besvarade avsiktsförklaringen den 22 augusti 2022 (*andra svaret*) och lämnade sina synpunkter på kommissionens slutsatser, förfarandet och proportionaliteten hos de åtgärder som avses i avsiktsförklaringen. Trots att Ungern bestred kommissionens slutsatser föreslog landet ändå vissa korrigerande åtgärder för att undanröja kommissionens farhågor. Den 13 september 2022 skickade Ungern en skrivelse till kommissionen med förtydliganden och ytterligare åtaganden som var relevanta för de föreslagna korrigerande åtgärderna. Enligt Ungern avhjälpes de korrigerande åtgärderna, inbegripet de ytterligare åtaganden som ingår i skrivelsen av den 13 september 2022, fullständigt kommissionens farhågor och kommissionen bör därför inte föreslå några åtgärder för rådet.
- (10) Kommissionens viktigaste slutsatser sammanfattas i följande skäl.

- (11) För det första finns det allvarliga systematiska oriktigheter, brister och svagheter i förfarandena för offentlig upphandling. Sådana oriktigheter har upptäckts vid flera på varandra följande revisioner som kommissionens avdelningar gjort både för programperioden 2007–2013 och för programperioden 2014–2020. Dessa revisioner avslutades med betydande totala finansiella korrigeringar; även flera Olaf-utredningar har lett till finansiella rekommendationer för återkrav av betydande belopp från Ungern. Tillgängliga uppgifter tyder dessutom på att det har förekommit ovanligt höga procentandelar tilldelade kontrakt där det bara fanns en enda anbudsgivare, tilldelning av kontrakt till specifika företag, som gradvis har lagt under sig stora marknadsandelar, samt allvarliga brister i tilldelningen av ramavtal. Det finns dessutom farhågor om att reglerna om offentlig upphandling och intressekonflikter inte tillämpas på ”allmännyttiga trustar” och de enheter som de förvaltar, och om bristen på transparens när det gäller dessa trustars förvaltning av medel. Dessa problem och deras upprepning över tid visar att de ungerska myndigheterna systematiskt är oförmögna, misslyckas med eller är ovilliga att förhindra beslut som strider mot tillämplig lagstiftning när det gäller offentlig upphandling och intressekonflikter, och därmed att på ett lämpligt sätt hantera riskerna för korruption. De utgör överträdelser av rättsstatsprincipen, och i synnerhet rättssäkerhetsprincipen och principen om förbud mot godtyckligt utövande av de verkställande befogenheterna, och ger upphov till farhågor vad gäller maktfördelningen.
- (12) För det andra finns det ytterligare problem när det gäller begränsningar av effektiv utredning och lagföring av påstådd brottslig verksamhet, åklagarmyndigheternas organisation och avsaknaden av en fungerande och effektiv ram för korruptionsbekämpning. Framför allt saknas effektiva rättsmedel vid en oberoende domstol mot åklagarmyndighetens beslut att inte utreda eller lagföra påstådd korruption, bedrägeri och andra brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, det saknas krav på motivering när sådana fall fördelas eller omfördelas och det finns inga regler som förhindrar godtyckliga beslut i detta avseende. Dessutom finns det ingen övergripande strategi för korruptionsbekämpning som också omfattar de områden som är mest relevanta för förebyggande av korruption; de förebyggande verktygen tas inte i full utsträckning till hjälp vid korruptionsutredningar, särskilt högprofilerade korruptionsmål, och överlag saknas effektivt förebyggande och bekämpande av brottsliga bedrägerier och korruptionsbrott. Dessa problem utgör överträdelser av rättsstatens principer, särskilt när det gäller rättssäkerhet, förbudet mot godtyckligt utövande av de verkställande befogenheterna och ett effektivt rättsligt skydd.
- (13) De synpunkter som Ungern lagt fram i sina svar åtgärdar inte på ett lämpligt sätt de slutsatser som anges i underrättelsen och avsiktsförklaringen. I synnerhet fanns det i svaren inga belägg för att de förbättringar som Ungern nyligen gjort i sitt upphandlingssystem gett resultat (när det gäller transparens, konkurrensintensitet och kontroller av intressekonflikter). Även om vissa ändringar gjordes i det ungerska systemet för offentlig upphandling efter kommissionens revisioner finns det inga tecken på att dessa ändringar har påverkat konkurrensnivån på den ungerska marknaden. De uppgifter som kommissionen har tillgång till visar inte bara en ökad koncentration av tilldelningar inom offentlig upphandling, utan också en ökning av sannolikheten för att aktörer inom det ungerska styrande partiet (*företag med politiska kopplingar*) tilldelas kontrakt. Kommissionen beställde en studie som gav

statistisk empirisk analys av mer än 270 000 offentliga upphandlingskontrakt i Ungern mellan 2005 och 2021⁵⁸. Iakttagelserna i studien bekräftades av resultaten av en granskning av vissa anbudsuppgifter avseende kontrakt som tilldelats vissa av de företag som identifierats som företag med politiska kopplingar. Dessutom samlade kommissionen in rapporter från medier och berörda parter inom turism-, kommunikations- och idrottssektorn. Ungern lade inte fram några bevis för att regler om intressekonflikter som är relevanta för att skydda unionsbudgeten är tillämpliga (eller i praktiken tillämpas) på allmännyttiga truster.

- (14) Andra förfaranden i unionslagstiftningen skulle inte göra det möjligt för kommissionen att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt. De identifierade oriktigheterna, bristerna och svaghetererna är utbredda och sammanflätade, vilket innebär att det inte går att hantera riskerna för unionsbudgeten på ett effektivare sätt med andra förfaranden än de som föreskrivs i förordning (EU, Euratom) 2020/2092. Även om vissa medel som finns tillgängliga enligt sektorsspecifika regler kan användas, såsom revisioner som görs av kommissionens avdelningar och finansiella korrigeringar för oriktigheter som inte korrigerats av de ungerska myndigheterna, rör dessa åtgärder i allmänhet utgifter som redan deklarerats till kommissionen, och det faktum att bristerna förekommit under många år visar att finansiella korrigeringar inte är tillräckliga för att skydda unionens ekonomiska intressen från nuvarande eller framtida risker.
- (15) När det gäller efterlevnaden och övervakningen av de nödvändiga villkoren i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060⁵⁹ bör det noteras att den enda konsekvensen av att inte uppfylla ett av de nödvändiga villkor som avses i artikel 15.5 i den förordningen är att kommissionen inte ersätter den berörda medlemsstaten för utgifter för insatser som är kopplade till det specifika målet. Förordning (EU, Euratom) 2020/2092 ger fler möjliga åtgärder för att skydda unionsbudgeten, bland annat tillfälligt upphävande av godkännandet av ett eller flera program samt innehållande av åtaganden inom ramen för delad förvaltning. De möjliga åtgärderna enligt förordning (EU, Euratom) 2020/2092 gäller också förfinansiering, vilket inte artikel 15 i förordning (EU) 2021/1060 gör.
- (16) När det gäller tillämpningen av reglerna för offentlig upphandling och tolkningen av dessa, klargörs i skäl 17 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 att den unionslagstiftning som avses i artikel 6.1 i den förordningen är finansiell och sektorsspecifik. Överträdelseförfaranden grundar sig inte på en lagstiftningsakt utan direkt på artikel 258 i EUF-fördraget. Den bestämmelsen i primärrätten kan inte anses utgöra unionslagstiftning i den mening som avses i artikel 6.1 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092.

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

⁵⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 231, 30.6.2021, s. 159).

- (17) Enligt artikel 22.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241⁶⁰ ska medlemsstaterna vid genomförandet av åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda unionens ekonomiska intressen. Det primära ansvaret för att följa unionsrätten och nationell rätt vid genomförandet av dessa åtgärder ligger hos medlemsstaterna, i enlighet med artikel 22.1 i förordning (EU) 2021/241, medan kommissionen i enlighet med artikel 22.5 i den förordningen kan vidta korrigerande åtgärder vid bedrägeri, korruption eller intressekonflikt som påverkar unionens ekonomiska intressen och som inte har åtgärdats av medlemsstaten, eller vid allvarligt åsidosättande av en skyldighet som följer av låneavtalet eller finansieringsavtalet. Än viktigare är att Ungerns återhämtnings- och resiliensplan ännu inte har färdigställts, och dess innehåll och kapacitet att skydda unionens ekonomiska intressen beror på de faktiska åtgärder den kommer att innehålla, men även på hur Ungern kommer att genomföra åtgärderna. Att tillämpa bestämmelserna i förordning (EU) 2021/241 skulle därför inte göra det möjligt för kommissionen att skydda unionsbudgeten på ett mer effektivt sätt i detta fall.
- (18) Mot bakgrund av ovanstående skulle inget annat förfarande enligt unionsrätten göra det möjligt för kommissionen att skydda unionsbudgeten på ett mer effektivt sätt än det förfarande som fastställs i artikel 6 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092.
- (19) De identifierade överträdelsernas potentiella inverkan på den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen anses vara särskilt betydande, med tanke på att överträdelserna är nära kopplade till den process enligt vilken Ungern använder unionsmedlen, eftersom de myndigheter som beslutar om tilldelning av kontrakt som finansieras genom unionsbudgeten inte agerar korrekt. Om de identifierade överträdelserna kombineras med de begränsningar av och hinder för upptäckt, utredning och korrigerande av bedrägerier som identifierats som ytterligare grunder som rör utredning, lagföring och ramen för korruptionsbekämpning, kan inverkan dessutom anses vara ännu större.
- (20) Med tanke på arten av slutsatserna när det gäller offentlig upphandling bör de lämpliga åtgärder som kommer att antas enligt förordning (EU, Euratom) 2020/2092 (*de lämpliga åtgärderna*) avse unionsfinansiering som huvudsakligen genomförs genom offentlig upphandling. De kommissionsrevisioner där bristfälliga och oriktiga processer för offentlig upphandling identifierades omfattade sammanhållningspolitiken, och trots att dessa bristers och oriktigheters inverkan på unionsbudgeten har korrigerats ekonomiskt genom tillämpning av reglerna för sammanhållningspolitiken, visar de att de ungerska myndigheterna systematiskt är oförmögna, misslyckas med eller är ovilliga att förhindra beslut som strider mot tillämplig lagstiftning om offentlig upphandling och intressekonflikter, och därmed att på ett lämpligt sätt hantera riskerna för korruption.
- (21) De program som ska skyddas genom de lämpliga åtgärderna bör i första hand vara de sammanhållningspolitiska program 2021–2027 som förväntas genomföras främst genom offentlig upphandling, i analogi med Ungerns sätt att genomföra motsvarande program under den fleråriga budgetramen 2014–2020. Dessa program är det operativa programmet för miljö och energieffektivitet plus, det operativa programmet för integrerad transport plus och det operativa programmet för territoriell utveckling

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

och utbyggnad plus (*de berörda programmen*). För de berörda programmen uppskattas genomförandet ske till 85–90 % genom offentlig upphandling.

- (22) De lämpliga åtgärderna bör också gälla åtgärder inom ramen för unionsprogram som genomförs med direkt eller indirekt förvaltning, för vilka allmännyttiga trustar och enheter som underhålls av dem, som anses vara offentliga enheter i den mening som avses i artiklarna 2 b och 5.1 a i förordning (EU, Euratom) 2020/2092, kan vara bidragsmottagare eller genomförandeorgan. När det gäller de identifierade överträdelser som är relevanta för allmännyttiga trustar bör alla unionsprogram som genomförs med direkt eller indirekt förvaltning omfattas av denna lämpliga åtgärd.
- (23) I enlighet med de proportionalitetskrav som fastställs i artikel 5.3 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 bör den lämpliga nivån av de åtgärder som ska tillämpas fastställas med en procentsats som återspeglar den relaterade risken för unionsbudgeten.
- (24) Mot bakgrund av hur allvarliga, frekventa och långvariga de systematiska överträdelser som identifierats vid offentlig upphandling är kan den ekonomiska risken för en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten anses vara mycket betydande och motiverar därför åtgärder med en mycket hög nivå av ekonomisk inverkan.
- (25) Enligt artikel 6.6 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 ska de uppgifter som inkommit och eventuella synpunkter från den berörda medlemsstaten samt lämpligheten av eventuella föreslagna korrigerande åtgärder beaktas vid beslut om lämpliga åtgärder. De korrigerande åtgärder som Ungern föreslagit bör därför ingå i bedömningen.
- (26) Ungern angav 17 korrigerande åtgärder i sitt andra svar och kompletterade sedan dessa åtaganden med en skrivelse som lämnades till kommissionen den 13 september 2022. Ungern anser att åtgärderna (*de föreslagna korrigerande åtgärderna*) skulle avhjälpa alla problem som kommissionen tog upp i underrättelsen. De korrigerande åtgärderna är följande:
 - a) Stärka förebyggandet, upptäckten och korrigeringen av olagligheter och oriktigheter när det gäller användningen av unionsmedel genom en nyinrättad integritetsmyndighet.
 - b) Inrätta en arbetsgrupp för korruptionsbekämpning.
 - c) Stärka ramen för korruptionsbekämpning.
 - d) Säkerställa insyn i hur stiftelser som förvaltar tillgångar av allmänt intresse använder unionsstöd.
 - e) Införa ett särskilt förfarande för vissa brott i samband med myndighetsutövning eller förvaltning av offentlig egendom.
 - f) Stärka revisions- och kontrollmekanismerna för att garantera korrekt användning av EU-stöd.
 - g) Minska andelen anbudsförfaranden med ett enda anbud vilka finansieras med unionsmedel.
 - h) Minska andelen anbudsförfaranden med ett enda anbud vilka finansieras genom statsbudgeten.

- i) Utveckla ett rapporteringsverktyg för förfaranden med ett enda anbud för att övervaka och rapportera om offentliga upphandlingar som avslutats efter ett enda anbud.
 - j) Utveckla ett elektroniskt system för offentlig upphandling för att öka insynen.
 - k) Utveckla en ram för resultatmätning för bedömning av offentliga upphandlingars ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet.
 - l) Anta en handlingsplan för att öka konkurrensen inom offentlig upphandling.
 - m) Tillhandahålla utbildning för mikroföretag samt små och medelstora företag om metoder för offentlig upphandling.
 - n) Inrätta ett stödsystem för att kompensera för kostnader som mikroföretag och små och medelstora företag ådrar sig vid deltagande i offentlig upphandling.
 - o) Använda kommissionens riskbedömningsverktyg Arachne.
 - p) Stärka samarbetet med Olaf.
 - q) Anta en rättsakt som säkerställer ökad insyn i de offentliga utgifterna.
- (27) På ett allmänt plan åtog sig Ungern att villkorslöst vidta de korrigerande åtgärder som landet föreslog i sitt andra svar för att avhjälpa de problem som togs upp i underrättelsen och att hålla dem och tillhörande lagstiftning i kraft utan tidsbegränsning samt att på vederbörligt sätt se till att de regler som fastställs i den efterlevs.
- (28) Eftersom de problem som identifierats i Ungern rör både den rättsliga ramen och, i större utsträckning, administrativ praxis, kommer bedömningen av huruvida de korrigerande åtgärder som Ungern har föreslagit är tillräckliga för att uppnå målet – dvs. att få överträdelserna och/eller riskerna för unionens ekonomiska intressen att upphöra – dock att bero på analysen av åtgärdernas detaljer och av ett korrekt, fullständigt och effektivt genomförande av alla viktiga genomförandesteg i enlighet med de berörda tidsplaner som Ungern lämnade in den 22 augusti. I detta avseende måste Ungern fortfarande vidta viktiga steg för många av de föreslagna korrigerande åtgärderna.
- (29) Ungern åtog sig att inrätta en ny integritetsmyndighet för att stärka förebyggandet, upptäckten och korrigeringen av olagligheter och oriktigheter när det gäller genomförandet av unionsmedel. Ungern har i den föreslagna korrigerande åtgärden inkluderat ett antal aspekter som kommissionen i detta skede bedömer positivt, framför allt i fråga om i) den nya integritetsmyndighetens syfte och mål, ii) omfattningen av dess mandat och (långtgående) befogenheter, inbegripet befogenhet att instruera upphandlande myndigheter att avbryta anbudsförfaranden, begära att administrativa utredningsorgan genomför utredningar och rekommendera att specifika ekonomiska aktörer utesluts från unionsfinansiering, rätt att begära rättslig prövning av alla myndighetsbeslut som rör förfaranden för offentlig upphandling som inbegriper någon form av unionsstöd (och som kan bli föremål för rättslig prövning) osv. samt iii) reglerna om utnämning av integritetsmyndighetens styrelse och om deltagande av en ”behörighetskommitté” som syftar till att garantera att integritetsmyndigheten är helt oberoende. Dessutom kommer integritetsmyndigheten att förlita sig på fakta som fastställts genom rättsliga beslut, den kommer att kunna väcka talan vid domstol och dess egna beslut kommer att kunna bli föremål för rättslig prövning. Ungern har därför också åtagit sig att alla domstolar i Ungern som handlägger civil-, förvaltnings- och brottmål, bland annat de som är relevanta för

skyddet av unionens ekonomiska intressen, ska uppfylla kraven på att vara oberoende, opartiska och inrättade genom lag i enlighet med artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen och det berörda EU-regelverket. Den föreslagna korrigeringe åtgärden omfattar en tidsplan för de första viktiga genomförandestegen, från ett regeringsbeslut om att den ungerska regeringen senast den 30 september 2022 ska lägga fram ett utkast till lagstiftning för nationalförsamlingen om inrättande av integritetsmyndigheten (detta regeringsbeslut antogs den 5 september 2022) till integritetsmyndighetens inledande av sin verksamhet den 19 november 2022.

- (30) Om integritetsmyndigheten inrättas korrekt och effektivt i enlighet med den föreslagna korrigeringe åtgärden, med fullständigt oberoende och verkningsfulla befogenheter på fältet när det gäller alla förfaranden som faktiskt eller potentiellt kan påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller unionens ekonomiska intressen, skulle den kunna bidra till att öka konkurrensen i upphandlingsförfaranden, förebygga eller minimera riskerna för intressekonflikter och rent allmänt förbättra förebyggandet, upptäckten och korrigeringen av bedrägerier, korruption, intressekonflikter och andra oriktigheter som strider mot unionsrätten i det ungerska systemet för offentlig upphandling, vilket skulle främja en mer korrekt och ändamålsenlig användning av unionsmedlen. Detaljerna i och de viktigaste stegen för denna föreslagna korrigeringe åtgärd saknas dock fortfarande, särskilt när det gäller integritetsmyndighetens befogenheter och verktyg för att verkningsfullt kontrollera redovisningar av tillgångar.
- (31) Ungern har åtagit sig att inrätta en arbetsgrupp för korruptionsbekämpning för att skingra kommissionens farhågor, särskilt för att säkerställa att icke-statliga aktörer som är verksamma på området korruptionsbekämpning deltar fullständigt, strukturerat och effektivt tillsammans med företrädare för regeringen. Dessutom åtar sig Ungern att genomföra omfattande samråd med nationella och internationella berörda parter, inbegripet kommissionen, vid utarbetandet av utkastet till lagstiftning. Detaljerna i och de viktigaste stegen för denna föreslagna korrigeringe åtgärd saknas dock fortfarande.
- (32) Den föreslagna korrigeringe åtgärden avseende ramen för korruptionsbekämpning inbegriper de flesta av de aspekter som kommissionen anser vara grundläggande för att säkerställa att åtgärden är effektiv, såsom antagande av strategier för bedrägeribekämpning och korruptionsbekämpning som omfattar alla organ som deltar i genomförandet av unionsmedel, framläggande av lägesrapporten om genomförandet av den nationella strategin för korruptionsbekämpning på medellång sikt för perioden 2020–2022, utvidgning av det personliga och materiella tillämpningsområdet för redovisningar av tillgångar, regler som syftar till att öka insynen i redovisningar av tillgångar samt införande av administrativa och straffrättsliga sanktioner. Detaljerna i och de viktigaste stegen för denna föreslagna korrigeringe åtgärd saknas dock fortfarande. I synnerhet bör den databas som nämns ovan vara tillgänglig för allmänheten. Dessutom bör integritetsmyndigheten ha befogenhet att i samtliga fall även på eget initiativ inleda en process för kontroll av tillgångar.
- (33) När det gäller allmännyttiga truster kan den föreslagna korrigeringe åtgärden i princip lösa de problem som tagits upp, eftersom den kommer att möjliggöra en generell och ovillkorlig tillämpning av reglerna för offentlig upphandling på allmännyttiga truster och de enheter som underhålls eller förvaltas av sådana truster (de kommer alla att anses som upphandlande myndigheter vid tillämpningen av reglerna om offentlig upphandling) och fastställa tydliga regler för intressekonflikter

för sådana enheter och deras styrelseledamöter. Detaljerna i och de viktigaste stegen för denna föreslagna korrigerande åtgärd saknas dock fortfarande.

- (34) Ungern åtog sig dessutom att inrätta ett nytt förfarande för rättslig prövning, som har många positiva inslag, bland annat en möjlighet för juridiska personer att söka prövning med detta förfarande, en garanterad privilegierad processuell ställning för den person som anmäler ett brott, det faktum att exklusiv behörighet att pröva mål inom ramen för det nya förfarandet kommer att tilldelas en specialdomstol (dvs. Budas centrala distriktsdomstol), det faktum att alla domstolar och undersökningsdomare som deltar i det nya förfarandet kommer att uppfylla kraven i artikel 19 i fördraget om Europeiska unionen och det berörda EU-regelverket samt en rimlig tidsram för förfarandet i allmänhet. Slutligen har Ungern åtagit sig att se över förfarandet inom rimlig tid. Den föreslagna korrigerande åtgärden kan åtgärda de begränsningar som kommissionen har identifierat. Detaljerna i och de viktigaste stegen för denna föreslagna korrigerande åtgärd saknas dock fortfarande.
- (35) När det gäller de farhågor som uttryckts om Ungerns förmåga att förbättra kontrollerna av intressekonflikter vid användningen av unionsmedel, kan den föreslagna korrigerande åtgärden om utökad användning av alla funktioner i det gemensamma datautvinnings- och riskbedömningsverktyg som kommissionen ställer till medlemsstaternas förfogande (dvs. Arachne) för allt unionsstöd i princip undanröja de farhågor som kommissionen uttryckt, om den genomförs korrekt. Dessutom skulle den föreslagna korrigerande åtgärden för att stärka revisions- och kontrollmekanismerna för att garantera sund användning av unionsstöd också åtgärda de farhågor som uttryckts, om den genomförs korrekt och i rätt tid, eftersom den kommer att göra det möjligt att anta bestämmelser som ska stärka regler och förfaranden för att på ett effektivare sätt förebygga, upptäcka och korrigera intressekonflikter vid användning av unionsmedel, inbegripet en effektiv mekanism för kontroll av giltigheten hos förklaringar om intressekonflikter. Detaljerna och de viktigaste stegen för dessa föreslagna korrigerande åtgärder saknas dock fortfarande.
- (36) De föreslagna korrigerande åtgärder som syftar till att rätta till de systematiska oriktigheterna, bristerna och svagheter i offentlig upphandling bedöms positivt av kommissionen. Vissa av åtgärden förefaller dock i detta skede fortfarande inte tillräckligt detaljerade i vissa avseenden, och de viktigaste stegen har ännu inte tagits. De kan därför inte anses vara tillräckligt lämpliga för att åtgärda de problem som tas upp i förfarandet enligt förordning (EU, Euratom) 2020/2092. På grundval av detta krävs det att lämpliga åtgärder antas i enlighet med artikel 4.1 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092.
- (37) Den föreslagna korrigerande åtgärden för att stärka samarbetet med Olaf kan åtgärda de begränsningar som kommissionen identifierat, eftersom den innebär att en behörig nationell myndighet kommer att utses som ska bistå Olaf vid kontroller på plats i Ungern när en ekonomisk aktör som omfattas av dessa kontroller vägrar att samarbeta. Genom åtgärden införs också en avskräckande ekonomisk sanktion som ska utdömas om en ekonomisk aktör vägrar att samarbeta med Olaf i samband med Olafs kontroller och inspektioner på plats. Detaljerna i och de viktigaste stegen för denna föreslagna korrigerande åtgärd saknas dock fortfarande.
- (38) De föreslagna korrigerande åtgärden skulle tillsammans i princip kunna åtgärda problemen med systematiska oriktigheter, brister och svagheter i offentlig upphandling, risker för intressekonflikter och farhågor rörande ”allmännyttiga

truster”, samt de ytterligare grunderna för utredning, lagföring och ramen för korruptionsbekämpning, förutsatt att alla åtgärder genomförs korrekt och effektivt.

- (39) De detaljerade genomförandereglerna för de föreslagna korrigerande åtgärderna har dock ännu inte fastställts, i synnerhet hur viktiga delar av åtgärderna kommer att införlivas i de faktiska rättsakter som ska antas för genomförandet av de korrigerande åtgärderna. Med tanke på att flera av de problem som identifierats i Ungern inte bara handlar om ändringar av den rättsliga ramen utan framför allt om det konkreta genomförandet av förändringar i praktiken, vilket tar längre tid innan det ger konkreta resultat, kvarstår en risk för unionsbudgeten i detta skede tills åtminstone de centrala delarna av vissa av de korrigerande åtgärderna genomförs i enlighet med den tidsplan för de korrigerande åtgärderna som Ungern lämnade in den 22 augusti. I avvaktan på ikraftträdandet av de centrala lagstiftningstexter som skulle genomföra många av de föreslagna korrigerande åtgärderna och med beaktande av ovanstående bedömning samt möjligheten att åtgärderna kanske inte genomförs korrekt, eller att åtgärderna urvattnas när de utarbetas mer i detalj, motsvarar en rimlig uppskattning av risknivån för unionsbudgeten för närvarande 65 % av de berörda programmen dvs. 5 procentenheter lägre än den uppskattade risken utan korrigerande åtgärder.
- (40) Eftersom nivån på 65 % av de berörda programmen kan anses vara en rimlig uppskattning av inverkan på eller de allvarliga riskerna för unionsbudgeten är innehållande av 65 % av åtagandena i de berörda programmen, med beaktande av de korrigerande åtgärder som föreslagits, en proportionell åtgärd.
- (41) [Alternativ formulering om de berörda programmen inte har godkänts vid tidpunkten för antagandet av detta genomförandebeslut: Med tanke på att de berörda programmen ännu inte har godkänts är den enda möjliga lämpliga åtgärd som kan antas enligt artikel 5.1 b i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 att tillfälligt upphäva godkännandet av ett eller flera program. I enlighet med proportionalitetsprincipen bör det tillfälliga upphävandet av godkännandet av ett eller flera program stå i proportion till risken för unionens ekonomiska intressen.]
- (42) När det gäller de identifierade överträdelserna avseende allmännyttiga truster kan det allmänna undantaget från reglerna om intressekonflikter och bristen på insyn inverka på alla budgetar som dessa allmännyttiga truster och alla enheter som underhålls av dem kan komma att genomföra eller förvalta. Ungern har i sina föreslagna korrigerande åtgärder åtagit sig att undanröja alla kommissionens farhågor i detta avseende. Mot bakgrund av denna inverkan, och i avvaktan på att den berörda ungerska lagstiftningen träder i kraft, kan unionsbudgeten bäst skyddas genom ett förbud mot att ingå nya rättsliga åtaganden med allmännyttiga truster och enheter som underhålls av dem inom ramen för program under direkt eller indirekt förvaltning.
- (43) I enlighet med artikel 5.2 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 påverkar detta beslut inte Ungerns skyldigheter att genomföra de program och fonder som berörs av detta beslut, och i synnerhet inte landets skyldigheter gentemot slutliga mottagare eller bidragsmottagare, inklusive skyldigheten att göra utbetalningar enligt de tillämpliga sektorsspecifika eller finansiella reglerna. Ungern måste rapportera till kommissionen om sitt fullgörande av dessa skyldigheter var tredje månad från och med antagandet av detta beslut.
- (44) Ungern bör regelbundet underrätta kommissionen om genomförandet av de korrigerande åtgärder som landet har åtagit sig.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

- (1) Villkoren i artikel 4.1 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 är uppfyllda för antagande av lämpliga åtgärder för att skydda unionsbudgeten mot överträdelser av rättsstatens principer i Ungern.
- (2) De korrigerande åtgärder som Ungern föreslagit på grundval av artikel 6.5 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 är inte fullständigt lämpliga för att åtgärda slutsatserna i kommissionens underrättelse till Ungern av den 27 april 2022.

Artikel 2

- (1) 65 % av budgetåtagandena för följande operativa program i sammanhållningspolitiken ska innehållas:
 - (a) Det operativa programmet för miljö och energieffektivitet plus.
 - (b) Det operativa programmet för integrerad transport plus.
 - (c) Det operativa programmet för territoriell utveckling och utbyggnad plus.

Alternativ formulering om de identifierade programmen inte har godkänts av kommissionen vid tidpunkten för antagandet av rådets genomförandebeslut

Godkännandet av följande program ska tillfälligt upphävas: Det operativa programmet för miljö och energieffektivitet plus och/eller det operativa programmet för integrerad transport plus och/eller det operativa programmet för territoriell utveckling och utbyggnad plus.

- (2) När kommissionen genomför unionsbudgeten genom direkt eller indirekt förvaltning i enlighet med artikel 62.1 a och c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046⁶¹ ska inga rättsliga åtaganden ingå med några allmännyttiga trustar som inrättats på grundval av Ungerns lag IX från 2021 eller några enheter som underhålls av en sådan allmännyttig trust.

Artikel 3

Senast den 19 november 2022 och därefter var tredje månad ska Ungern underrätta kommissionen om genomförandet av de korrigerande åtgärder som landet har åtagit sig genom sitt andra svar, inbegripet de ytterligare åtaganden som ingår i skrivelsen av den 13 september 2022.

⁶¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 30.7.2018, s. 1).

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Ungern.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande