



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 13. december 2022
(OR. en)

14247/22

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

**FIN 1165
RESPR 36
CADREFIN 190
POLGEN 143**

LOVGIVNINGSMÆSSIGE RETSAKTER OG ANDRE INSTRUMENTER

Vedr.:	RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn
--------	--

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE (EU) 2022/...

af ...

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

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget¹, særlig artikel 6, stk. 10,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

¹ EUT L 433I af 22.12.2020, s. 1.

- (1) Den 24. november 2021 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til Ungarn i henhold til artikel 6, stk. 4, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, som de ungarske myndigheder besvarede den 27. januar 2022.
- (2) Den 27. april 2022 sendte Kommissionen en skriftlig meddelelse til Ungarn i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, ("meddelelsen"). I meddelelsen gav Kommissionen udtryk for sine betænkeligheder og fremlagde sine konstateringer vedrørende en række problemer i forbindelse med systemet for offentlige udbud i Ungarn, herunder:
 - a) systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i de offentlige udbudsprocedurer
 - b) den høje andel af procedurer med kun én tilbudsgiver og lav konkurrence i forbindelse med udbudsprocedurer
 - c) problemer vedrørende anvendelsen af rammeaftaler
 - d) opdagelsen, forebyggelsen og korrektionen af interessekonflikter og
 - e) problemer vedrørende truster af offentlig interesse.

- (3) Disse problemer og det forhold, at de gentager sig over tid, viser, at de ungarske myndigheder af systemiske årsager ikke har været i stand til, at de har undladt, eller at de ikke været villige til at forhindre, at der træffes afgørelser, der er i strid med gældende ret for så vidt angår offentlige udbud og interessekonflikter, og dermed i tilstrækkelig grad at imødegå risikoen for korruption. De udgør tilsidesættelser af retsstatsprincippet, navnlig retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, og giver anledning til betænkeligheder med hensyn til magtfordelingen.
- (4) I meddelelsen anførte Kommissionen desuden yderligere forhold og fremlagde sine konstateringer vedrørende en række problemer i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning samt rammen for bekæmpelse af korruption, herunder begrænsninger af den effektive efterforskning og retsforfølgning af påståede kriminelle aktiviteter, organiseringen af de retsforfølgende myndigheder og en manglende velfungerende og effektiv ramme for bekæmpelse af korruption i praksis. Disse problemer udgør en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, navnlig hvad angår retssikkerheden, forbuddet mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning og en effektiv retsbeskyttelse.
- (5) Kommissionen redegjorde i meddelelsen for de faktuelle elementer og specifikke forhold, på hvilke den baserede sine konstateringer, og anmodede Ungarn om at fremlægge visse oplysninger og data vedrørende disse faktuelle elementer og forhold. I meddelelsen gav Kommissionen de ungarske myndigheder to måneder til at fremsætte deres bemærkninger.

- (6) Den 27. juni 2022 besvarede Ungarn meddelelsen ("det første svar"). Ved skrivelse af 30. juni og 5. juli 2022 fremsendte Ungarn yderligere oplysninger som supplement til det første svar. Derudover sendte Ungarn den 19. juli 2022 en supplerende skrivelse med forslag til en række afhjælpende foranstaltninger til konstateringerne i meddelelsen.
- (7) Kommissionen vurderede bemærkningerne i det første svar og konkluderede, at de ikke i tilstrækkelig grad mindsker dens betænkeligheder og afhjælper konstateringerne i meddelelsen. Kommissionen fandt endvidere, at hverken det første svar eller de supplerende skrivelser af 30. juni og 5. juli 2022 indeholdt sådanne tilstrækkelige afhjælpende foranstaltninger i forhold til forordning (EU, Euratom) 2020/2092. På grund af den sene fremsendelse af skrivelse af 19. juli 2022 kunne der ikke tages hensyn hertil ved vurderingen af det første svar. Kommissionen tog dog hensyn til alle relevante oplysninger i skrivelsen i løbet af de næste faser af den procedure, der er fastsat i artikel 6 i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde med medlemsstaterne.
- (8) I henhold til artikel 6, stk. 7, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092 sendte Kommissionen den 20. juli 2022 en skrivelse til Ungarn ("hensigtserklæringen") for at underrette medlemsstaten om sin vurdering i henhold til nævnte forordnings artikel 6, stk. 6, og om de foranstaltninger, som den påtænkte at foreslå Rådet at vedtage i henhold til nævnte forordnings artikel 6, stk. 9, da Ungarn ikke havde givet tilsagn om at træffe tilstrækkelige afhjælpende foranstaltninger. I samme hensigtserklæring gav Kommissionen Ungarn lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, navnlig vedrørende forholdsmæssigheden af de påtænkte foranstaltninger.

- (9) Ungarn besvarede hensigtserklæringen den 22. august 2022 ("det andet svar"), hvori det fremsatte sine bemærkninger til Kommissionens konstateringer, proceduren og forholdsmæssigheden af de i hensigtserklæringen omhandlede foranstaltninger. Selv om Ungarn anfægtede Kommissionens konstateringer, foreslog landet visse afhjælpende foranstaltninger for at imødekomme de betænkeligheder, som Kommissionen havde givet udtryk for. Den 13. september 2022 sendte Ungarn en skrivelse til Kommissionen, som indeholdt præciseringer og yderligere tilsagn vedrørende de foreslåede afhjælpende foranstaltninger. Efter Ungarns opfattelse imødekom de afhjælpende foranstaltninger, herunder de yderligere tilsagn i skrivelsen af 13. september 2022, fuldt ud Kommissionens betænkeligheder, og Kommissionen burde derfor ikke have foreslået foranstaltninger til Rådet.
- (10) Eftersom betingelserne for anvendelse af forordning (EU, Euratom) 2020/2092 var opfyldt, vedtog Kommissionen den 18. september 2022 et forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn ("Kommissionens forslag").

- (11) Ifølge konstateringerne i Kommissionens forslag er der for det første alvorlige systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i de offentlige udbudsprocedurer i Ungarn. Disse uregelmæssigheder er blevet konstateret efter flere på hinanden følgende revisioner, som Kommissionens tjenestegrene har foretaget for både programmeringsperioden 2007-2013 og programmeringsperioden 2014-2020. Disse revisioner blev afsluttet med betydelige samlede finansielle korrektioner samt flere undersøgelser indledt af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), som førte til, at der blev fremsat finansielle henstillinger med henblik på inddrivelse af betydelige beløb fra Ungarn. De foreliggende data tyder desuden på, at en usædvanlig høj andel af kontrakterne blev tildelt efter offentlige udbudsprocedurer med deltagelse af kun én tilbudsgiver, at kontrakterne er blevet tildelt bestemte virksomheder, som gradvist har vundet store markedsandele, samt at tildelingen af rammeaftaler er behæftet med alvorlige mangler. Derudover er der betænkeligheder med hensyn til den manglende anvendelse af reglerne for offentlige udbud og interessekonflikter på "truster af offentlig interesse" og de enheder, der forvaltes af dem, og den manglende gennemsigtighed med hensyn til disse trusters forvaltning af midler. Disse problemer og det forhold, at de gentager sig over tid, viser, at de ungarske myndigheder af systemiske årsager ikke har været i stand til, at de har undladt, eller at de ikke været villige til at forhindre, at der træffes afgørelser, der er i strid med gældende ret for så vidt angår offentlige udbud og interessekonflikter, og dermed i tilstrækkelig grad at imødegå risikoen for korruption. De udgør en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, navnlig retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, og giver anledning til betænkeligheder med hensyn til magtfordelingen.

- (12) For det andet er der yderligere problemer med hensyn til begrænsninger i den effektive efterforskning og retsforfølgning af påståede kriminelle aktiviteter, organiseringen af anklagemyndigheden og en manglende velfungerende og effektiv ramme for bekæmpelse af korruption. Der mangler navnlig effektive retsmidler til ved en uafhængig domstol at anfægte de retsforfølgende myndigheders afgørelser om ikke at efterforske eller retsforfølge påståede tilfælde af korruption, svig eller andre strafbare handlinger, der påvirker Unionens finansielle interesser, der er ikke krav om at fremlægge en begrundelse, når sager om svig og korruption tildeles eller omfordeles, og der findes ikke regler, der forhindrer vilkårlige afgørelser. Derudover mangler der en samlet strategi for bekæmpelse af korruption, som omfatter de mest relevante områder for forebyggelse af korruption, hele rækken af forebyggende redskaber til at bistå med efterforskning af korruption udnyttes ikke fuldt ud, herunder navnlig i korruptionssager på højt niveau, og der er en generel mangel på effektiv forebyggelse og bekæmpelse af strafbare handlinger vedrørende svig og korruption. Disse problemer udgør en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, navnlig hvad angår retssikkerheden, forbuddet mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning og en effektiv retsbeskyttelse.

- (13) Ifølge Kommissionen imødekommer bemærkningerne i Ungarns svar ikke i tilstrækkelig grad konstateringerne i meddelelsen og hensigtserklæringen. Svarene indeholdt navnlig ingen dokumentation for Ungarns seneste forbedringer af landets udbudssystem (med hensyn til gennemsigtighed, konkurrence og kontrol med interessekonflikter). Der er sket visse ændringer af det ungarske system for offentlige udbud efter Kommissionens tjenestegrenes revisioner, men der er ikke tegn på, at disse ændringer har haft indvirkning på konkurrencen på det ungarske marked. De data, som Kommissionen har til rådighed, viser ikke blot en stigning i koncentrationen af tildelinger i forbindelse med offentlige udbud, men også en stigning i de chancer, som aktører fra Ungarns regeringsparti har for at vinde udbud. Kommissionen lod foretage en undersøgelse, som indeholdt en statistisk empirisk analyse af flere end 270 000 offentlige kontrakter i Ungarn mellem 2005 og 2021. Observationerne i undersøgelsen blev bekræftet af resultaterne af en analyse af bestemte udbudsdata vedrørende kontrakter, der var blevet tildelt nogle af de virksomheder, om hvem det er blevet konstateret, at de er virksomheder med politiske forbindelser. Derudover indsamlede Kommissionen rapporter fra medier og interessenter i turist-, kommunikations- og sportssektoren. Ungarn har ikke fremlagt dokumentation for anvendeligheden (og heller ikke anvendelsen i praksis) af reglerne om interessekonflikter, som er relevante for beskyttelsen af Unionens budget i forbindelse med truster af offentlig interesse.

- (14) De konstaterede uregelmæssigheder, mangler og svagheder er udbredte og indbyrdes forbundne, hvilket betyder, at risiciene for Unionens budget ikke kan imødegås mere effektivt af andre procedurer end dem, der er fastsat i forordning (EU, Euratom) 2020/2092. Selv om visse disponible midler inden for rammerne af sektorreglerne kan anvendes såsom Kommissionens tjenestegrenes revisioner og finansielle korrektioner af uregelmæssigheder, som de ungarske myndigheder ikke har korrigeret, vedrører disse foranstaltninger generelt udgifter, der allerede er anmeldt til Kommissionen, og det forhold, at manglerne har eksisteret i mange år, viser, at det ikke er tilstrækkeligt med finansielle korrektioner for at beskytte Unionens finansielle interesser mod enten nuværende eller fremtidige risici.

- (15) Med hensyn til overholdelse og overvågning af grundforudsætningerne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060¹ bør det bemærkes, at den eneste konsekvens af ikke at opfylde grundforudsætningerne i nævnte forordnings artikel 15, stk. 5, er, at Kommissionen ikke vil godtgøre udgifter vedrørende operationer i tilknytning til den pågældende medlemsstats specifikke mål. Forordning (EU, Euratom) 2020/2092 åbner flere muligheder for at beskytte Unionens budget, herunder suspension af godkendelsen af et eller flere programmer samt suspension af forpligtelser under delt forvaltning. De mulige foranstaltninger i henhold til forordning (EU, Euratom) 2020/2092 vedrører også forfinansiering, hvad der ikke er fastsat bestemmelser om i artikel 15 i forordning (EU) 2021/1060.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiell støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159).

- (16) Med hensyn til anvendelsen af reglerne om offentlige udbud og fortolkningen af disse præciseres det i betragtning 17 i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, at den EU-lovgivning, der er omhandlet i nævnte forordnings artikel 6, stk. 1, er finansiel og sektorspecifik. Traktatbrudsprocedurer bygger ikke på en lovgivningsmæssig retsakt, men direkte på artikel 258 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Denne primærretlige bestemmelse kan ikke anses som "EU-lovgivning" som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092.
- (17) I artikel 22, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241¹ fastsættes det, at medlemsstaterne skal træffe alle passende foranstaltninger for at beskytte Unionens finansielle interesser, når de gennemfører foranstaltninger inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten. For at sikre overholdelse af nævnte forordnings artikel 22 forelagde Kommissionen den 30. november 2022 et forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om godkendelse af vurderingen af Ungarns genopretnings- og resiliensplan, som indeholder milepæle, der omfatter de forpligtelser, som Ungarn har indgået i henhold til de afhjælpende foranstaltninger, der er aftalt med Kommissionen inden for rammerne af denne procedure.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

Det primære ansvar for at overholde EU-retten og national ret i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltninger i henhold til genopretnings- og resiliensfaciliteten ligger fortsat hos medlemsstaterne, jf. artikel 22, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241, men Kommissionen kan i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 22, stk. 5, træffe korrigerende foranstaltninger i tilfælde af svig, korruption og interessekonflikter, som skader Unionens finansielle interesser, og som medlemsstaten ikke har korrigeret, eller i tilfælde af en alvorlig misligholdelse af en forpligtelse, der følger af låneaftalen eller finansieringsaftalen. Milepælene er desuden betingelser, der skal være opfyldt, for at Ungarn kan indgive anmodninger om fremtidige betalinger i henhold til genopretnings- og resiliensplanen. De er som sådan ikke i stand til at beskytte Unionens finansielle interesser i forbindelse med tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der allerede påvirker eller risikerer at påvirke gennemførelsen i Ungarn af andre udgiftsprogrammer, der finansieres over Unionens budget, på en tilstrækkelig, direkte måde. Anvendelsen af bestemmelserne i forordning (EU) 2021/241 vil derfor i dette tilfælde ikke gøre det muligt for Kommissionen at beskytte Unionens budget mere effektivt.

- (18) I lyset af ovenstående vil ingen anden procedure i henhold til EU-retten gøre det muligt for Kommissionen at beskytte Unionens budget mere effektivt end den procedure, der er fastsat i artikel 6 i forordning (EU, Euratom) 2020/2092.

- (19) De potentielle virkninger af de konstaterede tilsidesættelser for en forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser betragtes som særlig store, eftersom disse tilsidesættelser er uløseligt forbundet med den proces, hvorunder Ungarn anvender EU-midler, idet der er tale om, at de offentlige myndigheder, der træffer afgørelse om tildeling af kontrakter, der finansieres over Unionens budget, ikke fungerer korrekt. Hvis de konstaterede tilsidesættelser derudover ses i sammenhæng med de begrænsninger og hindringer for at opdage, efterforske og korrigere svig, der er konstateret som yderligere forhold i forbindelse med efterforskning, retsforfølgning og rammen for bekæmpelse af korruption, kan indvirkningen anses for at være endnu større.
- (20) I lyset af arten af konstateringerne i forbindelse med offentlige udbud bør de passende foranstaltninger, der skal vedtages i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092 ("passende foranstaltninger"), vedrøre EU-midler, som hovedsagelig gennemføres gennem offentlige udbud. Kommissionens revisioner, som påviste mangelfulde og uregelmæssige offentlige udbudsprocedurer, omfattede samhørighedspolitikken, og selv om virkningerne af disse mangler og uregelmæssigheder for Unionens budget er blevet korrigeret finansielt i henhold til samhørighedspolitikens regler, viser de, at de ungarske myndigheder af systemiske årsager ikke har været i stand til, at de har undladt, eller at de ikke været villige til at forhindre, at der træffes afgørelser, der er i strid med gældende ret for så vidt angår offentlige udbud og interessekonflikter, og dermed i tilstrækkelig grad at imødegå risikoen for korruption.

- (21) De programmer, der skal beskyttes ved hjælp af passende foranstaltninger, bør først og fremmest være de samhørighedspolitiske programmer for 2021-2027, som forventes at blive gennemført primært gennem offentlige udbud analogt med den måde, hvorpå Ungarn har gennemført de tilsvarende programmer inden for rammerne af den flerårige finansielle ramme 2014-2020. Disse programmer er det operationelle program for miljø- og energieffektivitet plus, det operationelle program for integreret transport plus og det operationelle program for territorial og bymæssig udvikling plus ("de berørte programmer"). Hvad angår de berørte programmer, anslås gennemførelsesgraden ved offentligt udbud at ligge på 85 %-90 %.
- (22) De passende foranstaltninger bør også vedrøre aktioner inden for rammerne af de EU-programmer, der gennemføres ved direkte og indirekte forvaltning, hvor truster af offentlig interesse og de enheder, de ejer helt eller delvis, og som betragtes som offentlige enheder i betydningen i artikel 2, litra b), og artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, kan være modtagende enheder eller gennemførelsesenheder. Med hensyn til de konstaterede tilsidesættelser vedrørende truster af offentlig interesse, bør de passende foranstaltninger være målrettet mod alle EU-programmer, der gennemføres ved direkte og indirekte forvaltning.
- (23) I overensstemmelse med de krav om forholdsmæssighed, der er fastsat i artikel 5, stk. 3, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, bør det passende niveau for de foranstaltninger, der skal anvendes, fastsættes ved en procentsats, som afspejler den deraf følgende risiko for Unionens budget.

- (24) I lyset af alvorligheden, hyppigheden og varigheden af de systemiske tilsidesættelser, der er konstateret i forbindelse med offentlige udbud, kan den finansielle risiko for en forsvarlig økonomisk forvaltning af Unionens budget anses for at være meget betydelig og derfor berettigede foranstaltninger med en meget høj grad af finansiell indvirkning.
- (25) I overensstemmelse med artikel 6, stk. 6, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092 skal der tages hensyn til de modtagne oplysninger og alle bemærkninger fra den berørte medlemsstat samt tilstrækkeligheden af eventuelle afhjælpende foranstaltninger, der er foreslået, når der træffes afgørelse om passende foranstaltninger. De afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har foreslået, bør derfor medtages i vurderingen.
- (26) I sit andet svar forelagde Ungarn 17 afhjælpende foranstaltninger og supplerede efterfølgende disse tilsagn med en skrivelse, der blev fremsendt til Kommissionen den 13. september 2022. Ifølge Ungarn vil de imødekomme alle de problemer, som Kommissionen har påpeget i meddelelsen. De foreslåede afhjælpende foranstaltninger er:
- a) styrkelse af forebyggelsen, opdagelsen og korrektionen af ulovligheder og uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af EU-midler ved hjælp af en nyoprettet integritetsmyndighed
 - b) en taskforce for bekæmpelse af korruption

- c) styrkelse af rammen for bekæmpelse af korruption
- d) sikring af gennemsigtighed i forbindelse med, at kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse anvender EU-midler
- e) indførelsen af en bestemt procedure i tilfælde af særlig kriminalitet vedrørende udøvelse af offentlig myndighed eller forvaltning af offentlig ejendom
- f) styrkelse af revisions- og kontrolmekanismerne for at sikre en forsvarlig anvendelse af EU-støtte
- g) mindskelse af andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver, der involverer EU-midler
- h) mindskelse af andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver, der involverer midler fra det nationale budget
- i) udviklingen af et værktøj til rapportering om udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver til overvågning af og rapportering om offentlige udbudsprocedurer, der er afsluttet med kun én tilbudsgiver
- j) udviklingen af det elektroniske system vedrørende offentlige udbud med henblik på at øge gennemsigtigheden
- k) udviklingen af en ramme for præstationsmåling til vurdering af produktiviteten og omkostningseffektiviteten i forbindelse med offentlige udbud

- l) vedtagelsen af en handlingsplan for at øge konkurrencen på området offentlige udbud
 - m) kurser for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder vedrørende praksis i forbindelse med offentlige udbud
 - n) indførelse af en støtteordning til kompensation for omkostninger i forbindelse med mikrovirksomheders og små og mellemstore virksomheders deltagelse i offentlige udbud
 - o) anvendelsen af Arachne, Kommissionens værktøj til risikovurdering
 - p) styrkelse af samarbejdet med OLAF og
 - q) vedtagelsen af en retsakt, der sikrer øget gennemsigtighed i de offentlige udgifter.
- (27) Ved tretten af de afhjælpende foranstaltninger fastsættes det, at de vigtige gennemførelsestrin skal være opfyldt senest den 19. november 2022. Ungarn har forpligtet sig til senest den 19. november 2022 og herefter hver tredje måned at underrette Kommissionen om gennemførelsen af de afhjælpende foranstaltninger, herunder de supplerende tilsagn i skrivelsen af 13. september 2022. Hvad angår fire afhjælpende foranstaltninger, nemlig afhjælpende foranstaltning h) og l)-n), anførte Kommissionen, at der ikke var nogen umiddelbare vigtige gennemførelsestrin, da de kræver en længere gennemførelsesperiode, og at den overvåger gennemførelsen af dem som led i sin overvågning af alle de afhjælpende foranstaltninger på grundlag af den kvartalsvise rapportering, som Ungarn ved sin skrivelse af 19. november 2022 indvilligede i at foretage indtil den 31. december 2028.

- (28) Ungarn har generelt forpligtet sig til at træffe afhjælpende foranstaltninger som foreslået i landets andet svar med henblik på uden betingelser at afbøde de problemer, der blev påpeget i meddelelsen, og til at videreføre dem og den dertil knyttede lovgivning på ubestemt tid og til behørigt at håndhæve reglerne deri.
- (29) Som præciseret i den begrundelse, der ledsager Kommissionens forslag, fandt Kommissionen, at de foreslåede afhjælpende foranstaltninger i princippet samlet set vil kunne afhjælpe problemerne med systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i forbindelse med offentlige udbud, risiko for interessekonflikter og betænkeligheder vedrørende og truster af offentlig interesse samt de yderligere forhold vedrørende efterforskning, retsforfølgning og rammen for bekæmpelse af korruption, forudsat at alle foranstaltningerne gennemføres korrekt og effektivt.

- (30) Kommissionen tilføjede imidlertid også, at de detaljerede bestemmelser for gennemførelse af de foreslåede afhjælpende foranstaltninger endnu ikke var fastlagt, navnlig med hensyn til, hvordan centrale elementer i foranstaltningerne skulle gennemføres i de faktiske retsakter, der skal vedtages med henblik på gennemførelse af de afhjælpende foranstaltninger. I betragtning af at flere af de problemer, der er konstateret i Ungarn, ikke kun handler om ændringer i den retlige ramme, men nok så væsentligt om den konkrete gennemførelse af ændringer i praksis, som kræver længere tid for at generere konkrete resultater, bestod der på tidspunktet for Kommissionens forslag stadig en risiko for Unionens budget – i hvert fald indtil de centrale elementer i nogle af de afhjælpende foranstaltninger er gennemført, jf. tidsplanerne for de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn forelagde i sit andet svar. Indtil de vigtigste retsakter, der gennemfører mange af de foreslåede afhjælpende foranstaltninger, træder i kraft, og under hensyntagen til vurderingen i den begrundelse, der ledsager Kommissionens forslag, samt muligheden for, at foranstaltningerne ikke gennemføres korrekt, eller at deres effektivitet vil være svækket på grund af den konkrete udformning af foranstaltningerne, anslog Kommissionen, at risikoen for Unionens budget svarede til 65 % af det pågældende program, dvs. 5 procentpoint mindre end den anslåede risiko i mangel af afhjælpende foranstaltninger. Den foreslog derfor, at Rådet vedtager passende foranstaltninger i henhold til artikel 6, stk. 9, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092.

- (31) I betragtning af at Ungarn havde forpligtet sig til at træffe afhjælpende foranstaltninger for at rette op på situationen efter en detaljeret tidsplan, og at Kommissionen fandt, at de foreslåede afhjælpende foranstaltninger samlet set, hvis de blev korrekt udmøntet og gennemført i overensstemmelse med den detaljerede tidsplan, i princippet kunne imødekomme problemerne, besluttede Rådet, efter en anmodning fra Ungarn, den 13. oktober 2022, at der var tale om undtagelsestilfælde i henhold til artikel 6, stk. 10, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, der var tilstrækkelige til at begrunde, at fristen for vedtagelse af gennemførelsesafgørelsen kunne forlænges med yderligere to måneder for at give Kommissionen og Rådet tilstrækkelig tid til at vurdere vedtagelsen og den effektive gennemførelse af de afhjælpende foranstaltninger i betragtning af det store antal og den tekniske kompleksitet.
- (32) For at overholde de frister, der er fastsat i de vigtige gennemførelsestrin, vedtog Ungarn flere retsakter mellem udgangen af september 2022 og begyndelsen af oktober. Yderligere intense drøftelser mellem de ungarske myndigheder og Kommissionens tjenestegrene var nødvendige for at forsøge at sikre, at disse retsakter var i fuld overensstemmelse med de afhjælpende foranstaltninger, og at de ville være effektive. Som følge af disse drøftelser forelagde Ungarns regering den 15. november 2022 en såkaldt "tjenestepakke" for nationalforsamlingen med en række forslag til ændringer af de lovtekster, der blev vedtaget i slutningen af september 2022 og begyndelsen af oktober.

Tjenestepakken består af to lovforslag, det ene (T/2033) til vedtagelse efter den almindelige procedure, hvor den endelige afstemning fandt sted den 22. november 2022, og det andet lovforslag (T/2032) til vedtagelse i henhold til den procedure, der gælder for kardinallove (som kræver to tredjedeles flertal), hvor den endelige afstemning fandt sted den 7. december 2022. Nationalforsamlingen vedtog begge lovforslag. Ved skrivelser forelagt til Kommissionen den 19. november, den 26. november, den 6. december og den 7. december 2022 underrettede Ungarn Kommissionen om de foranstaltninger, der var truffet for at gennemføre de tidligere indgåede forpligtelser.

- (33) Den 30. november 2022 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn havde givet meddelelse om, og gav Rådet en vurdering af tilstrækkeligheden af de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn havde vedtaget pr. 19. november 2022. Efter anmodning fra Rådet den 6. december 2022 forelagde Kommissionen den 9. december 2022 en ajourført vurdering om de yderligere foranstaltninger, som Ungarn har truffet frem til den 7. december 2022. Kommissionens meddelelse af 30. november 2022 og den ajourførte vurdering af 9. december 2022 udgør sammen med den begrundelse, der ledsager Kommissionens forslag, grundlaget for Rådets drøftelser.

- a) **Styrkelse af forebyggelsen, opdagelsen og korrektionen af ulovligheder og uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af EU-midler ved hjælp af en nyoprettet integritetsmyndighed**
- (34) Ungarn har forpligtet sig til at oprette en ny integritetsmyndighed med det formål at styrke forebyggelsen, opdagelsen og korrektionen af svig, interessekonflikter og korrupsion samt andre ulovligheder og uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af enhver form for finansiell støtte fra Unionen. Oprettelsen af integritetsmyndigheden, et nyt organ i ungarsk sammenhæng, er en horisontal foranstaltning, der har til formål at afhjælpe de systemiske tilsidesættelser af retsstatsprincippet i forbindelse med offentlige udbud, der påvirker Unionens finansielle interesser. Det er derfor en af de centrale afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har foreslået for at imødegå de betænkeligheder, som Kommissionen har givet udtryk for.

- (35) Ungarn har medtaget en række elementer i den foreslåede afhjælpende foranstaltning, som blev positivt vurderet på tidspunktet for Kommissionens forslag, navnlig med hensyn til:
- i) formålet med og målet for den nye integritetsmyndighed, ii) omfanget af dens mandat og omfattende beføjelser, herunder beføjelser til at pålægge ordregivende myndigheder at suspendere udbud, beføjelser til at anmode administrative undersøgelsesorganer om at foretage efterforskning og beføjelser til at anbefale udelukkelse af bestemte økonomiske aktører fra EU-finansiering, retten til at anmode om domstolsprøvelse af alle myndighedsafgørelser vedrørende offentlige udbudsprocedurer, der involverer enhver form for EU-støtte (og som kan gøres til genstand for domstolsprøvelse) osv., iii) reglerne om udpegelse af integritetsmyndighedens bestyrelse og om inddragelse af et "udvælgelsesudvalg", der skal sikre, at integritetsmyndigheden er fuldstændig uafhængig.
- Ungarn har desuden forpligtet sig til, at integritetsmyndigheden vil støtte sig til faktiske omstændigheder, der er fastslået ved retsafgørelser, at den vil kunne indbringe en sag for domstolene, og at dens egne afgørelser vil være underlagt domstolsprøvelse.

Ungarn har derfor tillige forpligtet sig til, at alle domstole i Ungarn, der behandler civile, administrative og strafferetlige sager, herunder dem, der er relevante for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, vil opfylde kravene om uafhængighed og upartiskhed og være oprettet ved lov i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og anden relevant gældende EU-ret. Ungarn har også forpligtet sig til at foretage de vigtige gennemførelsestrin med henblik på oprettelse af integritetsmyndigheden senest den 19. november 2022. Efter forelæggelsen af Kommissionens forslag for Rådet vedtog Ungarn den 4. oktober 2022 loven om oprettelse af integritetsmyndigheden (lov XXVII af 2022 om kontrol med anvendelsen af Den Europæiske Unions budgetmidler, "integritetsmyndighedsloven"), som trådte i kraft den 11. oktober 2022. Der blev foretaget yderligere ændringer af integritetsmyndighedsloven som led i de to lovforslag, der udgør "tjenestepakken", som blev forelagt nationalforsamlingen den 15. november 2022 og sat til afstemning den 22. november 2022 og den 7. december 2022. Som krævet i henhold til den afhjælpende foranstaltning hørte Ungarn Europarådet og OECD i den proces, der førte til vedtagelsen af integritetsmyndighedsloven, og tog hensyn til visse anbefalinger. Sideløbende med lovgivningsprocedurerne indledte de ungarske myndigheder den 23. september 2022 en procedure for udvælgelse og udnævnelse af medlemmer af integritetsmyndigheden og dernæst den 14. oktober 2022 af medlemmer af integritetsmyndighedens bestyrelse, hvis medlemmer blev endeligt udnævnt den 4. november 2022. Integritetsmyndigheden afholdt sit første officielle møde den 18. november 2022.

- (36) Som Kommissionen konstaterede i sin meddelelse af 30. november 2022 og bekræftede den 9. december 2022 efter en grundig vurdering, opfylder de lovgivningsmæssige rammer for integritetsmyndigheden som fastsat i integritetsmyndighedsloven imidlertid ikke visse tilsagn, der er givet i henhold til den afhjælpende foranstaltning, som derfor ikke kan anses for at være fuldt ud effektiv og tilstrækkelig i henhold til forordning (EU, Euratom) 2020/2092. De svagheder, risici og mangler ved den afhjælpende foranstaltning, som bringer integritetsmyndighedens effektivitet og uafhængighed og dens evne til at imødekomme Kommissionens konstateringer i fare, er navnlig følgende:
- i) fraværet af en klar regel om, at integritetsmyndigheden bevarer sin kompetence, når EU-finansiering er trukket tilbage fra projekter, ii) svaghederne i systemet for domstolsprøvelse af afgørelser truffet af ordregivende myndigheder, der ikke følger integritetsmyndighedens anbefalinger, iii) svaghederne i afskedigelsesproceduren, iv) integritetsmyndighedens direkte beføjelser i modsætning til tilsynsbeføjelser for så vidt angår de forskellige grupper af anmeldere og en manglende overførsel af beføjelser til integritetsmyndigheden for så vidt angår kontrol af regeringsmedlemmers formueangivelser, v) det begrænsede anvendelsesområde i forbindelse med en manglende medtagelse af alle "højrisikotjenestemænd" i integritetsmyndighedens kontrolbeføjelser i forbindelse med formueangivelser. Rådet finder af disse grunde, som er beskrevet yderligere i Kommissionens meddelelse, at de identificerede svagheder, navnlig dem, der begrænser integritetsmyndighedens beføjelser, er så alvorlige, at de i betænkelig grad undergraver integritetsmyndighedens kapacitet til at afhjælpe de systemiske tilsidesættelser af retsstatsprincippet i forbindelse med offentlige udbud, som påvirker Unionens finansielle interesser.

b) Taskforce for bekæmpelse af korruption

- (37) Ungarn har forpligtet sig til at oprette en taskforce for bekæmpelse af korruption, som bl.a. skal undersøge de eksisterende foranstaltninger til bekæmpelse af korruption og udarbejde forslag til forbedring af forebyggelse, opdagelse, efterforskning, retsforfølgning og sanktionering af korrupt praksis. Et centralt element i den afhjælpende foranstaltning vedrørte fuld, struktureret og effektiv deltagelse af ikkestatslige aktører, der beskæftiger sig med korruptionsbekæmpelse, sammen med regeringsrepræsentanter. Ungarn har forpligtet sig desuden til at foretage omfattende høringer af nationale og internationale interessenter, herunder Kommissionen, under udarbejdelsen af lovforslaget. Ungarn har forpligtet sig til at foretage de vigtige gennemførelsestrin med henblik på at fastlægge de lovgivningsmæssige rammer for den nye taskforce for bekæmpelse af korruption senest den 30. september 2022. I overensstemmelse med den afhjælpende foranstaltning fastsætter de relevante bestemmelser i integritetsmyndighedsloven, at 50 % af medlemmerne af den nye taskforce for bekæmpelse af korruption skal repræsentere ikkestatslige aktører og udvælges på grundlag af en åben, gennemsigtig og ikkediskriminerende udvælgelsesproces med objektive kriterier vedrørende ekspertise og kompetencer. Efter forelæggelsen af Kommissionens forslag rådførte Ungarn sig med OECD og Europarådet og sørgede for oprettelsen af den nye taskforce for bekæmpelse af korruption inden for rammerne af integritetsmyndighedsloven. Den nye taskforce for bekæmpelse af korruption blev endelig oprettet den 1. december 2022.

- (38) I lyset af denne udvikling og på grundlag af Kommissionens vurdering mener Rådet, at Ungarn har foretaget de relevante vigtige gennemførelsestrin, og at de lovgivningsmæssige rammer for den nye taskforce for bekæmpelse af korruption som fastsat i integritetsmyndighedsloven opfylder de tilsagn, der er fastsat i den afhjælpende foranstaltning.

c) Styrkelse af rammen for bekæmpelse af korruption

- (39) Ungarn har forpligtet sig til senest den 30. september 2022 at vedtage strategier til bekæmpelse af henholdsvis svig og korruption, der fastlægger, hvilke opgaver de enheder, der er involveret i gennemførelsen af finansiel støtte fra Unionen vedrørende forebyggelse, opdagelse og korrektion af svig, interessekonflikter og korruption, skal varetage. Ungarn har endvidere forpligtet sig til at udvide det personlige og materielle anvendelsesområde for formueangivelser fra den 1. november 2022. Denne afhjælpende foranstaltning har horisontal og systemisk karakter med henblik på at bekæmpe korruption og sikre gennemsigtighed på det politiske område. Det er derfor en af de centrale afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har foreslået.

- (40) Efter forelæggelsen af Kommissionens forslag tog Ungarn en række skridt for at tage fat på de vigtige gennemførelsestrin med henblik på denne afhjælpende foranstaltning. Den 30. september 2022 vedtog Ungarn strategien til bekæmpelse af svig og korruption for programmeringsperioden 2021-2027 og til gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen (regeringsbeslutning 1470/2022). Strategien blev efterfølgende ændret, og en ny udgave blev vedtaget og offentliggjort den 15. november 2022 (regeringsbeslutning 1540/2022). Nationalforsamlingen vedtog den 25. oktober 2022 "lov om formueangivelser" (lov XXXI af 2022), som trådte i kraft den 1. november 2022 med visse undtagelser. Den 15. november 2022 forelagde Ungarn nationalforsamlingen et ændringslovforslag vedrørende "loven om formueangivelser" som led i den tjenestepakke, der blev vedtaget den 7. december 2022.

- (41) Med hensyn til strategierne til bekæmpelse af svig og korruption konstaterede Kommissionen i sin meddelelse af 30. november 2022, at Ungarn på trods af den manglende overholdelse af den aftalte frist som følge af vedtagelsen af ændringer ikke desto mindre opfyldte de tilsagn, der var fastsat i den afhjælpende foranstaltning. Med hensyn til formueangivelserne fandt Kommissionen, at loven om formueangivelser i overensstemmelse med den afhjælpende foranstaltning udvider det personlige anvendelsesområde for formueangivelser til at omfatte personer, der varetager højtstående politiske funktioner, og medlemmer af nationalforsamlingen samt deres slægtninge, der bor i samme husstand. Loven udvider også det materielle anvendelsesområde for formueangivelser til at omfatte alle relevante aktiver. Ud fra Kommissionens vurdering er der imidlertid stadig betydelige svagheder, risici og mangler i de lovgivningsmæssige rammer for formueangivelser, som Ungarn har indført, og navnlig: i) manglende klarhed og retssikkerhed i forbindelse med oplysningspligten vedrørende fast ejendom, herunder ejendomme uden for Ungarns jurisdiktion, ii) manglende klarhed med hensyn til det personlige, materielle og tidsmæssige anvendelsesområde for angivelsen af formue, indtægter og økonomiske interesser for visse ledere, embedsmænd og medlemmer af nationalforsamlingen samt for deres ægtefæller eller samlevende og børn, der bor i samme husstand, iii) manglende medtagelse i loven om formueangivelser af en udtrykkelig henvisning til oprettelsen af et system til elektronisk indgivelse af formueangivelser i digitalt format, der lagres i en offentlig database, som der kan søges i gratis, og uden at det er nødvendigt at registrere sig. Rådet finder af disse grunde, som er nærmere beskrevet i Kommissionens meddelelse, at de konstaterede svagheder skaber mulige smuthuller i lovgivningen og som følge heraf undergraver den afhjælpende foranstaltnings effektivitet.

d) Sikring af gennemsigtighed i forbindelse med, at kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse anvender EU-midler

- (42) Ungarn har forpligtet sig til at sikre gennemsigtighed i forbindelse med, at kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse anvender EU-midler, ved at ændre de relevante lovgivningsmæssige rammer senest den 30. september 2022. Efter forelæggelsen af Kommissionens forslag vedtog nationalforsamlingen en retsakt om ændring af visse love om kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse, der udfører offentlige opgaver, den nationale skatte- og toldforvaltning og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svigs kontrol med anvendelsen af Den Europæiske Unions budgetmidler (lov XXIX af 2022), som trådte i kraft den 13. oktober 2022.

- (43) I overensstemmelse med den afhjælpende foranstaltning blev der ved lov XXIX af 2022 indført ændringer, som udvidede anvendelsesområdet for reglerne om offentlige udbud og om interessekonflikter til også at omfatte kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse, der udfører offentlige opgaver. De lovgivningsmæssige rammer forhindrer dog stadig ikke, at højtstående embedsmænd, herunder højtstående politiske ledere fra nationalforsamlingen og Ungarns selvstændige organer, kan sidde i bestyrelser for kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse, sådan som Kommissionen gentagne gange har krævet. Endvidere har Ungarn pr. 1. november 2022 genindført muligheden for (ved en undtagelse fra det generelle forbud), at højtstående politiske ledere kan have andre lønnede ansættelser, herunder i bestyrelser for kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse. Rådet finder af disse grunde, som er nærmere beskrevet i Kommissionens meddelelse, at svaghederne i de lovgivningsmæssige rammer kombineret med den nye lovgivningsmæssige udvikling forstærker den mulige interessekonflikt, som den afhjælpende foranstaltning skulle afhjælpe, og derfor gør dem utilstrækkelige til at imødegå de betænkeligheder, som Kommissionen oprindeligt havde givet udtryk for.

e) Indførelse af en bestemt procedure i tilfælde af særlig kriminalitet vedrørende udøvelse af offentlig myndighed eller forvaltning af offentlig ejendom

- (44) Ungarn har forpligtet sig til at indføre en ny procedure for domstolsprøvelse vedrørende særlige strafbare handlinger i forbindelse med udøvelse af offentlig myndighed eller forvaltning af offentlig ejendom. I henhold til den afhjælpende foranstaltning skal den nye procedure muliggøre domstolsprøvelse af anklagemyndighedens eller efterforskningsmyndighedens afgørelser om at afvise en anmeldelse af en forbrydelse eller indstille straffesagen (dvs. afslutte en strafferetlig efterforskning uden at rejse tiltale) vedrørende korruption og korruptionsrelateret praksis. Den nye procedure skal give en undersøgelsesdommer beføjelse til at træffe bestemmelse om indledning eller videreførelse af straffesagen. Enhver fysisk eller juridisk person, bortset fra offentlige myndigheder, kan ansøge om prøvelse efter proceduren, hvilket også kan føre til, at der rejses tiltale ved en domstol. Denne afhjælpende foranstaltning er en horisontal foranstaltning, der har til formål at afhjælpe strukturelle problemer med effektiviteten af retsforfølgningsforanstaltninger i Ungarn og sikre, at der træffes effektive og afskrækkende foranstaltninger for at sikre beskyttelsen af Unionens finansielle interesser i overensstemmelse med artikel 325 i TEUF. Det er derfor en af de centrale afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har foreslået for at imødegå de betænkeligheder, som Kommissionen har givet udtryk for.

- (45) Ungarn har medtaget en række elementer i den foreslåede afhjælpende foranstaltning, som blev positivt vurderet på tidspunktet for Kommissionens forslag, såsom juridiske personers mulighed for at ansøge om prøvelse efter proceduren for domstolsprøvelse, en sikret proceduremæssig fortrinsstilling for den person, der anmelder en forbrydelse, en henvisning til, at en specialret (nemlig den centrale distriktsdomstol i Buda) vil få enekompetence til at behandle sagerne efter den nye procedure, en henvisning til, at alle domstole og undersøgelsesdommere, der er involveret i den nye procedure, vil overholde artikel 19, stk. 1, i TEU og anden relevant gældende EU-ret, og fastsættelse af en rimelig tidsramme for proceduren generelt. Ungarn har også forpligtet sig til at foretage de vigtige gennemførelsestrin med henblik på vedtagelsen og ikrafttrædelsen af de nødvendige ændringer af strafferetsplejeloven og af relevante gennemførelsesbestemmelser senest den 15. november 2022. Efter forelæggelsen af Kommissionens forslag for Rådet vedtog nationalforsamlingen den 3. oktober en lov om ændring af lov XC af 2017 om strafferetsplejeloven ("loven om domstolsprøvelse"), der trådte i kraft den 15. november 2022, og som blev yderligere ændret efter drøftelser med Kommissionen og vedtaget i en ændret udgave den 22. november 2022. Ungarn indledte en forudgående gennemgang ved den ungarske forfatningsdomstol, som fandt loven om domstolsprøvelse i overensstemmelse med princippet om anklagemonopol som fastsat i den ungarske grundlov. Endelig forelagde Ungarn Kommissionen udkastene til dekretter om de gennemførelsesbestemmelser, som er nødvendige for anvendelsen af den nye procedure for domstolsprøvelse, og forpligtede sig til straks at vedtage dem for at sikre, at de træder i kraft den 1. januar 2023.

- (46) Loven om domstolsprøvelse gennemfører en række af de forpligtelser, der er foreslået i de afhjælpende foranstaltninger, ved at indføre relevante ændringer af strafferetsplejeloven. Kommissionen har også hilst yderligere foranstaltninger velkommen, som Ungarn har truffet som led i ændringen af loven om domstolsprøvelse, såsom integritetsmyndighedens beføjelse til at indgive begæring om fornyet prøvelse eller gentagen prøvelse og afskaffelsen af anklagemyndighedens beføjelse til at anvende ekstraordinære retsmidler mod afgørelser. Som det fremgår af Kommissionens vurdering, indfører specifikke bestemmelser i loven om domstolsprøvelse imidlertid en skønsmargen i proceduren, som kan anvendes til at påvirke resultatet efter en begæring om fornyet prøvelse eller om retsforfølgning, hvilket bringer den afhjælpende foranstaltnings effektivitet og overordnede tilstrækkelighed i fare. Navnlig i) præciserer de gældende regler ikke de retlige konsekvenser for anklageren af en retsafgørelse, der ophæver anklagerens afgørelse efter en begæring om fornyet prøvelse. Da der ikke er nogen garanti for, at domstolsprøvelse af afgørelser vil blive behørigt fulgt op med passende retsforfølgningsforanstaltninger, underminerer anklagerens skønsmargen i alvorlig grad den afhjælpende foranstaltnings effektivitet og dermed dens tilstrækkelighed. Endvidere ii) kræver loven om domstolsprøvelse i de tilfælde, hvor der kan indgives en begæring om retsforfølgning, at retten undersøger grundlaget for begæringen om retsforfølgning for lukkede døre og uden høring af beviser, hvilket er et supplement til den indledende undersøgelse af de formelle grunde, der er fastsat i den nye procedure.

Ud fra Kommissionens vurdering og den heri fremlagte begrundelse udgør en sådan undersøgelse af grundlaget for begæringen om retsforfølgning foretaget af retten en materiel filtrering, som risikerer at foregribe eller forhindre en realitetsafgørelse uden mulighed for at anmode om og høre beviser i sagen. Dette er et unødvendigt skridt og undergraver den afhjælpende foranstaltnings effektivitet. Endelig præciserer loven om domstolsprøvelse ikke det tidsmæssige anvendelsesområde for de nye regler, og det præciseres navnlig ikke, at den nye procedure også vil finde anvendelse på (ikke forældede) strafbare handlinger, der er begået før den 1. januar 2023. Rådet finder af disse grunde og dem, som er fastsat i Kommissionens meddelelse, at de identificerede svagheder er så alvorlige, at de i betænkelig grad bringer den afhjælpende foranstaltnings tilstrækkelighed til at løse problemerne med ineffektiv efterforskning, retsforfølgning og sanktionering af strafbare handlinger inden for offentlige ejendom i fare.

f) Styrkelse af revisions- og kontrolmekanismerne for at sikre en forsvarlig anvendelse af EU-midler

- (47) Ungarn har forpligtet sig til at styrke revisions- og kontrolmekanismerne for at sikre en forsvarlig anvendelse af Unionens midler ved at medtage bestemmelser i den relevante nationale lovgivning, der styrker de regler og procedurer, som mere effektivt gør det muligt at forebygge, opdage og korrigere interessekonflikter i forbindelse med anvendelsen af EU-midler, i overensstemmelse med artikel 61 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046¹, herunder en effektiv mekanisme til kontrol af gyldigheden af erklæringer vedrørende interessekonflikter. Efter forelæggelsen af Kommissionens forslag tog Ungarn en række skridt for at tage fat på de vigtige gennemførelsestrin med henblik på denne afhjælpende foranstaltning. Nationalforsamlingen vedtog og ændrede navnlig lov XXVIII af 2022 yderligere, som oprettede direktoratet for intern revision og integritet i premierministerens kontor, og sikrer det uafhængighed og effektivitet. Tjenestepakken indeholdt også en lov om ændring af de lovgivningsmæssige rammer for generaldirektorat for revision af anvendelsen af EU-midler ("EUTAF"). Ungarn vedtog endvidere regeringsdekret 373/2022, ændringsdekret 374/2022 samt regeringsdekret 463/2022 om styrkelse af reglerne og procedurerne for mere effektivt at forebygge, opdage og korrigere interessekonflikter. På grundlag af Kommissionens meddelelse af 30. november 2022 og den heri fremlagte begrundelse finder Rådet, at Ungarn har foretaget de vigtige gennemførelsestrin, og at de relevante lovtekster opfylder de tilsagn, der er fastsat i den afhjælpende foranstaltning.

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

g) Mindskelse af andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver, der finansieres med EU-midler

- (48) Ungarn har forpligtet sig til at mindske andelen af udbudsprocedurer finansieret med EU-midler og afsluttet i 2022 med kun én tilbudsgiver til under 15 %, målt efter metoden ifølge resultattavlen for det indre marked, senest pr. 31. december 2022. Det vigtige gennemførelsestrin for denne foranstaltning var udførelsen af EUTAF's første revision af overholdelsen af metoden ifølge resultattavlen for det indre marked senest den 30. september 2022. Ungarn forelagde rapporten den 7. oktober 2022 og i forlængelse af bemærkninger fra Kommissionen en revideret endelig udgave den 3. november 2022. Revisionen konkluderede, at den anvendte metode var tilstrækkelig og i overensstemmelse med den metode, der anvendes i resultattavlen for det indre marked, med én undtagelse, som EUTAF har formuleret en anbefaling for. På grundlag af Kommissionens meddelelse af 30. november 2022 og den heri fremlagte begrundelse finder Rådet, at Ungarn har foretaget det vigtige gennemførelsestrin som krævet i den afhjælpende foranstaltning.

- i) **Udvikling af et værktøj til rapportering om udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver til overvågning af og rapportering om offentlige udbud, der er afsluttet med kun én tilbudsgiver**
- (49) Ungarn har forpligtet sig til at udvikle et nyt overvågnings- og rapporteringsværktøj til måling af andelen af udbudsprocedurer, der resulterer i udbud med kun én tilbudsgiver, der finansieres med nationale midler eller EU-støtte eller begge dele senest den 30. september 2022. Efter forelæggelsen af Kommissionens forslag tog Ungarn en række skridt for at opfylde de vigtige gennemførelsestrin for denne afhjælpende foranstaltning. Ungarn har navnlig udviklet et nyt overvågnings- og rapporteringsværktøj, som i henhold til revisionen er operationelt, funktionsdygtigt og i stand til at overvåge andelen af udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver. I overensstemmelse med den afhjælpende foranstaltning vil rapporteringsværktøjet være udviklet yderligere senest den 31. december 2022 med henblik på at medtage data om geografiske betegnelser. På grundlag af Kommissionens meddelelse af 30. november 2022 og den heri fremlagte begrundelse finder Rådet, at Ungarn har foretaget de vigtige gennemførelsestrin, og at værktøjet til rapportering om udbudsprocedurer med kun én tilbudsgiver er blevet udviklet og er operationelt som krævet i den afhjælpende foranstaltning.

j) Udviklingen af det elektroniske system vedrørende offentlige udbud med henblik på at øge gennemsigtigheden

- (50) For at øge gennemsigtigheden i forbindelse med offentlige udbud har Ungarn forpligtet sig til at oprette en database og offentliggøre den på det elektroniske system vedrørende offentlige udbuds websted med oplysninger om alle bekendtgørelser om indgåede kontrakter i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer i struktureret form, herunder virksomhedsidentifikationsnumrene og navnene på hvert enkelt medlem af konsortierne og underleverandørerne. Denne database skal ajourføres regelmæssigt og er gratis tilgængelig for offentligheden. Efter forelæggelsen af Kommissionens forslag meddelte Ungarn Kommissionen, at udviklingen af en database med de krævede funktioner var afsluttet pr. 30. september 2022. På grundlag af Kommissionens vurdering af den nye databases funktioner finder Rådet, at Ungarn har foretaget og opfyldt det relevante vigtige gennemførelsestrin for denne foranstaltning.

k) Udviklingen af en ramme for præstationsmåling til vurdering af produktiviteten og omkostningseffektiviteten i forbindelse med offentlige udbud

- (51) For at opfylde sit tilsagn om senest den 30. september 2022 at udvikle en ramme for præstationsmåling med henblik på at vurdere produktiviteten og omkostningseffektiviteten i forbindelse med offentlige udbud, der skal være operationel senest den 30. november 2022, vedtog Ungarn den 5. september 2022 regeringsbeslutning 1425/2022. Den 30. november 2022 offentliggjorde Ungarn på det elektroniske system vedrørende offentlige udbuds websted et dokument, der fastlagde rammen for præstationsmåling. På grundlag af Kommissionens vurdering af den ramme, der er fastlagt i regeringsbeslutning 1425/2022, finder Rådet, at Ungarn har foretaget de relevante vigtige gennemførelsestrin og har opfyldt sine forpligtelser i forbindelse med denne foranstaltning.

o) Anvendelsen af Arachne, det fælles datamining- og risikovurderingsværktøj

- (52) For så vidt angår betænkelighederne med hensyn til Ungarns evne til at forbedre kontrollen med interessekonflikter i forbindelse med anvendelsen af EU-midler, har Ungarn forpligtet sig til at anvende procedurer for systematisk og udvidet anvendelse af alle funktioner i det fælles datamining- og risikovurderingsværktøj (Arachne), som Kommissionen stiller til rådighed for medlemsstaterne i forbindelse med enhver form for EU-støtte og i alle programmeringsperioder, for effektivt at forebygge og opdage interessekonflikter, svig, korruption, dobbeltfinansiering og andre uregelmæssigheder. Den 30. september 2022 vedtog den ungarske regering regeringsdekret 373/2022 og ændringsdekret 374/2022, som trådte i kraft samme dag og fastsatte bestemmelser, der skal sikre regelmæssig overførsel af visse oplysninger til Arachne. Ligeledes samme dag blev den første pakke med oplysninger overført til Arachne. På grundlag af Kommissionens vurdering om, at regeringsdekret 373/2022 og ændringsdekret 374/2022 fastsætter de nærmere regler for systematisk og effektiv anvendelse af Arachne, finder Rådet, at Ungarn har foretaget det relevante vigtige gennemførelsestrin og har opfyldt sine forpligtelser i forbindelse med denne foranstaltning.

p) Styrkelse af samarbejdet med OLAF

- (53) Ungarn har forpligtet sig til at styrke samarbejdet med OLAF ved at udpege en kompetent national myndighed til at bistå OLAF i forbindelse med kontrol på stedet i Ungarn, når en økonomisk aktør, der er genstand for en sådan inspektion, nægter at samarbejde. Ungarn har også forpligtet sig til at indføre en afskrækkende finansiell sanktion, der skal pålægges, hvis en økonomisk aktør nægter at samarbejde med OLAF i forbindelse med OLAF's kontrol og inspektion på stedet. Efter forelæggelsen af Kommissionens forslag vedtog nationalforsamlingen den 4. oktober 2022 lov XXIX fra 2022, som ændrede den eksisterende lovgivning med henblik på udpegelse af den nationale told- og skatteforvaltning som den kompetente nationale myndighed til at bistå OLAF og indførelse af en afskrækkende finansiell sanktion, der skal pålægges, hvis en økonomisk aktør nægter at samarbejde med OLAF. På grundlag af Kommissionens vurdering finder Rådet, at Ungarn har foretaget de relevante vigtige gennemførelsestrin og har opfyldt sine forpligtelser i forbindelse med denne foranstaltning.

q) Vedtagelsen af en retsakt, der sikrer øget gennemsigtighed i de offentlige udgifter

- (54) Som led i rækken af afhjælpende foranstaltninger har Ungarn forpligtet sig til senest den 31. oktober 2022 at vedtage en retsakt, der sikrer øget gennemsigtighed i de offentlige udgifter ved at fastsætte en forpligtelse for alle offentlige organer til proaktivt at offentliggøre et på forhånd fastlagt sæt oplysninger om anvendelsen af offentlige midler i et centralt register. Efter forelæggelsen af Kommissionens forslag vedtog nationalforsamlingen den 8. november 2022 lov XL af 2022, som efterfølgende blev ændret den 22. november 2022 som en del af tjenestepakken. En yderligere ændring af bestemmelserne vedrørende indførelse af en yderligere administrative procedure for gennemsigtighed blev vedtaget den 7. december 2022. Kommissionen konkluderede i sin vurdering, at Ungarn har foretaget de påkrævede vigtige gennemførelsestrin på trods af en forsinkelse i gennemførelsen heraf. Imidlertid er der ud fra Kommissionens vurdering som ajourført den 9. december 2022 fortsat en svaghed i den lovgivningsmæssige ramme, som undergraver dens effektivitet, navnlig den manglende forpligtelse for alle ordregivende myndigheder til at offentliggøre oplysninger, hvis der ikke er oplysninger om det "ansvarlige organ" for offentlige udgifter, den ordregivende myndighed eller tjenesteydere, leverandører og kapacitetsudbydere i det minimumssæt af data, der skal uploades i det centrale register.

- (55) Sammenfattende har Ungarn taget en række skridt til at opfylde de (lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige) vigtige gennemførelsestrin, der er anført i bilaget til begrundelsen, der ledsager Kommissionens forslag, og mange af de tilsagn, som Ungarn har givet i forbindelse med de afhjælpende foranstaltninger, kan anses for at være opfyldt, jf. ovenfor. Disse positive vurderinger berører ikke den videre udvikling i forbindelse med de afhjælpende foranstaltninger, der skal dokumenteres i praksis, eller som kræver en længere gennemførelsesperiode i overensstemmelse med de forpligtelser, som Ungarn har indgået.
- (56) Ikke desto mindre er der fortsat betydelige svagheder, risici og mangler i en række afhjælpende foranstaltninger. Navnlig er der fortsat betydelige svagheder, der i alvorlig grad undergraver tilstrækkeligheden af de afhjælpende foranstaltninger, der har horisontal, strukturel og systemisk karakter og er af central betydning for at afhjælpe de systemiske tilsidesættelser af retsstatsprincippet i forbindelse med offentlige udbud, effektiviteten af retsforfølgningsforanstaltninger og bekæmpelsen af korruption i Ungarn. Disse svagheder bringer derfor effektiviteten af de trufne afhjælpende foranstaltninger som helhed i fare.

- (57) I betragtning af den horisontale, strukturelle og systemiske karakter af foranstaltningerne, der endnu ikke er opfyldt, er det forhold, at Ungarn på tilfredsstillende vis har opfyldt en række forpligtelser i forbindelse med andre punktuelle afhjælpende foranstaltninger, ikke tilstrækkeligt til afhjælpe de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet og den indvirkning, de har eller risikerer at få på Unionens budget. Som præciseret af Kommissionen i dens ajourførte vurdering af 9. december 2022 skal de afhjælpende foranstaltninger, med undtagelse af den afhjælpende foranstaltning vedrørende kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse, vurderes i helhed som en samlet pakke i lyset af deres overordnede tilstrækkelighed til at bringe situationen til ophør og på grundlag af en kvalitativ og ikke kun kvantitativ vurdering.
- (58) I lyset af ovenstående vurdering bør det derfor konkluderes, at de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har meddelt, under ét, i deres vedtagne form og i betragtning af deres detaljer og den deraf følgende usikkerhed med hensyn til deres anvendelse i praksis, ikke bringer de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet til ophør. Da de konstaterede tilfælde af manglende overholdelse vedrører tilsidesættelser af systemisk karakter, påvirker de i vid udstrækning den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde.
- (59) Når Rådet finder, at betingelserne i forordning (EU, Euratom) 2020/2092 er opfyldt, skal det vedtage foranstaltninger på et passende niveau for at sikre, at Unionens budget beskyttes mod den faktiske eller potentielle indvirkning som følge af de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

- (60) I betragtning af de tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der er konstateret i denne afgørelse, og deres betydelige indvirkning på Unionens budget, og i betragtning af at de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn hidtil har vedtaget, indebærer betydelige svagheder, der i alvorlig grad går ud over deres tilstrækkelighed til at afhjælpe disse tilsidesættelser, mener Rådet, at den deraf følgende risiko for Unionens budget fortsat er høj. I overensstemmelse med betragtning 18 til forordning (EU, Euratom) 2020/2092 bør der tages behørigt hensyn til graden af den pågældende medlemsstats samarbejde ved fastlæggelsen af de foranstaltninger, der skal vedtages. Kommissionen mente i første omgang, at risikoen for budgettet med rimelighed kunne skønnes at omfatte 65 % af midlerne fra de pågældende programmer. I betragtning af antallet og betydningen af de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn på tilfredsstillende vis har gennemført for at afhjælpe de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet, vil det imidlertid være en "rimelig tilnærmelse" at fastsætte risikoen for budgettet i 55 % af de pågældende programmer. 55 % af forpligtelserne i de pågældende programmer bør derfor, når de er godkendt, suspenderes. Dette niveau kan betragtes som en rimelig tilnærmelse til indvirkningen af de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet på eller til de alvorlige risici for Unionens budget under hensyntagen til graden af Ungarns samarbejde under proceduren som følge af de gennemførte afhjælpende foranstaltninger og er derfor forholdsmæssigt i lyset af det mål om at beskytte Unionens budget, der er fastsat i forordning (EU, Euratom) 2020/2092.

- (61) For så vidt angår valget mellem de forskellige typer foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 5 i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, mener Rådet, at suspensionen af budgetmæssige forpligtelser, der følger af pågældende programmer, når de er blevet godkendt, sikrer en effektiv og rettidig beskyttelse af Unionens budget ved at forhindre, at de tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der er konstateret i denne afgørelse, påvirker det budget, der er afsat til de berørte programmer. Samtidig giver suspensionen af budgetmæssige forpligtelser stadig Ungarn mulighed for at påbegynde gennemførelsen af de programmer i overensstemmelse med de gældende regler og opretholder derfor samhørighedspolitikens mål og de endelige tilskudsmodtageres stilling. I modsætning til andre mulige foranstaltninger er suspensionen af budgetmæssige forpligtelser desuden af midlertidig karakter og har ikke endelige virkninger i overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092. Foranstaltningen kan derfor ophæves efter den procedure, der er fastsat i nævnte artikel, uden tab af EU-midler, forudsat at situationen er afhjulpet fuldt ud inden for to år. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet er den valgte foranstaltning derfor tilstrækkelig til at sikre beskyttelsen af Unionens budget, samtidig med at den er den mindst bebyrdende under hensyntagen til sagens omstændigheder.

- (62) Med hensyn til de konstaterede tilsidesættelser i forbindelse med truster af offentlig interesse har den lovgivningsmæssige ramme i Ungarn svagheder som beskrevet ovenfor, som ikke har afhjulpet den risiko for interessekonflikter, som den afhjælpende foranstaltning skulle afhjælpe. I lyset af den afhjælpende foranstaltnings utilstrækkelighed består der fortsat en risiko for Unionens budget, som bedst kan afhjælpes gennem et forbud mod at indgå nye retlige forpligtelser med truster af offentlig interesse og de enheder, som de ejer helt eller delvis, inden for rammerne af ethvert program, som gennemføres ved direkte eller indirekte forvaltning. En sådan foranstaltning påvirker ikke de samlede tildelinger af midler inden for rammerne af EU-programmer under direkte og indirekte forvaltning, som stadig kan anvendes til andre enheder, og er derfor tilstrækkelig til at sikre beskyttelsen af Unionens budget, samtidig med at den står i et rimeligt forhold til, hvad der er strengt nødvendigt for at nå dette mål.
- (63) I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning (EU, Euratom) 2020/2092 berører denne afgørelse ikke Ungarns forpligtelser til at gennemføre de programmer og fonde, der berøres af denne afgørelse, og navnlig ikke Ungarns forpligtelser over for slutmodtagere eller tilskudsmodtagere, herunder forpligtelsen til at foretage betalinger i henhold til de relevante sektorspecifikke eller finansielle regler. Ungarn skal aflægge rapport til Kommissionen om landets overholdelse af disse forpligtelser hver tredje måned efter vedtagelsen af denne afgørelse.
- (64) Ungarn bør regelmæssigt underrette Kommissionen om gennemførelsen af de afhjælpende foranstaltninger, som landet har forpligtet sig til, og navnlig om dem, der skal dokumenteres i praksis, eller som kræver en længere gennemførelsesperiode.

- (65) Kommissionen bør fortsat overvåge situationen i Ungarn og om nødvendigt udøve sine beføjelser i henhold til forordning (EU, Euratom) 2020/2092. Kommissionen bør navnlig hurtigt vurdere enhver udvikling i gennemførelsen af de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har foreslået, så den straks forelægger Rådet de nødvendige forslag til ophævelse af foranstaltningerne i henhold til artikel 7 i forordning (EU, Euratom) 2020/2092, hvis betingelserne for vedtagelsen heraf ikke længere er opfyldt. Kommissionen bør holde Rådet regelmæssigt underrettet —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

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

Artikel 2

1. 55 % af budgetforpligtelserne vedrørende følgende operationelle programmer under samhørighedspolitikken, når de er godkendt, suspenderes:
 - a) det operationelle program for miljø- og energieffektivitet plus
 - b) det operationelle program for integreret transport plus
 - c) det operationelle program for territorial og bymæssig udvikling plus.

2. Når Kommissionen gennemfører Unionens budget ved direkte eller indirekte forvaltning i henhold til artikel 62, stk. 1, litra a) og c), i forordning (EU, Euratom) 2018/1046, må der ikke indgås retlige forpligtelser med truster af offentlig interesse, der er oprettet i henhold til den ungarske lov IX af 2021, eller med enheder, der ejes helt eller delvis af sådanne truster af offentlig interesse.

Artikel 3

Ungarn underretter senest den ... [EUT: tre måneder efter vedtagelsen af denne afgørelse] og derefter hver tredje måned Kommissionen om gennemførelsen af de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har forpligtet sig til med sit andet svar, herunder de supplerende tilsagn, jf. Ungarns skrivelse af 13. september 2022.

Artikel 4

Denne afgørelse får virkning på dagen for meddelelsen.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Ungarn.

Udfærdiget i ..., den ...

På Rådets vegne

Formand
