

Bruxelles, 13 decembrie 2022
(OR. en)

14247/22

**Dosar interinstituțional:
2022/0295 (NLE)**

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

ACTE LEGISLATIVE ȘI ALTE INSTRUMENTE

Subiect: DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI privind măsurile de protecție a bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept în Ungaria

DECIZIA DE PUNERE ÎN APLICARE (UE) 2022/... A CONSILIULUI

din ...

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

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,

având în vedere Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii¹, în special articolul 6 alineatul (10),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

¹ JO L 433I, 22.12.2020, p. 1.

întrucât:

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

- (3) Aceste probleme și recurența lor în timp demonstrează o incapacitate, un eșec sau o lipsă de voință cu caracter sistemic din partea autorităților maghiare de a preveni luarea unor decizii care încalcă legislația aplicabilă în ceea ce privește achizițiile publice și conflictele de interese și, prin urmare, de a aborda în mod adecvat riscurile de corupție. Aceste probleme constituie încălcări ale principiilor statului de drept, în special ale principiilor securității juridice și interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive, și ridică semne de întrebare cu privire la separarea puterilor.
- (4) În notificare, Comisia a indicat motive suplimentare și a prezentat constatările sale privind o serie de probleme legate de investigarea și urmărirea penală, precum și cadrul anticorupție, inclusiv limitările privind investigarea și urmărirea penală eficace a presupuselor activități infracționale, organizarea serviciilor de urmărire penală și absența în practică a unui cadru anticorupție funcțional și eficace. Aceste aspecte constituie încălcări ale principiilor statului de drept, în special în ceea ce privește securitatea juridică, interzicerea caracterului arbitrar al competențelor executive și protecția jurisdicțională efectivă.
- (5) În notificare, Comisia a prezentat elementele factuale și motivele specifice pe care și-a bazat constatările și a solicitat Ungariei să furnizeze anumite informații și date cu privire la respectivele elemente factuale și motive. În notificare Comisia a indicat un termen de două luni în care autoritățile maghiare să își prezinte observațiile.

- (6) La 27 iunie 2022, Ungaria a răspuns la notificare (denumit în continuare „primul răspuns”). Prin scrisorile din 30 iunie și 5 iulie 2022, Ungaria a prezentat informații suplimentare pentru a completa primul răspuns. De asemenea, la 19 iulie 2022, Ungaria a trimis o scrisoare suplimentară prin care propunea o serie de măsuri de remediere menite să răspundă constatărilor din notificare.
- (7) Comisia a evaluat observațiile prezentate în primul răspuns și a concluzionat că acestea nu au răspuns preocupărilor și constatărilor sale prezentate în notificare. De asemenea, Comisia a considerat că nici primul răspuns, nici scrisorile suplimentare trimise la 30 iunie și la 5 iulie 2022 nu conțin măsuri de remediere adecvate, angajate în mod corespunzător în contextul Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092. Din cauza transmiterii cu întârziere a scrisorii din 19 iulie 2022, aceasta nu a putut fi luată în considerare la evaluarea primului răspuns. Comisia a luat însă în considerare toate informațiile relevante din acea scrisoare în cursul următoarelor etape ale procedurii prevăzute la articolul 6 din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, în conformitate cu principiul cooperării loiale cu statele membre.
- (8) În conformitate cu articolul 6 alineatul (7) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, Comisia a trimis Ungariei, la 20 iulie 2022, o scrisoare (denumită în continuare „scrisoare de intenție”) pentru a o informa cu privire la evaluarea pe care a efectuat-o în temeiul articolului 6 alineatul (6) din Regulamentul menționat anterior și cu privire la măsurile pe care Comisia intenționează să le propună spre adoptare Consiliului, în temeiul articolului 6 alineatul (9) din regulamentul respectiv, în absența unui angajament din partea Ungariei de a lua măsuri de remediere adecvate. În scrisoarea de intenție, Comisia a oferit Ungariei posibilitatea de a-și prezenta observațiile, în special în legătură cu proporționalitatea măsurilor avute în vedere.

- (9) Ungaria a răspuns la scrisoarea de intenție la 22 august 2022 (denumit în continuare „al doilea răspuns”) și a prezentat observațiile sale cu privire la constatările Comisiei, procedura și proporționalitatea măsurilor indicate în scrisoarea de intenție. Deși a contestat constatările Comisiei, Ungaria a propus anumite măsuri de remediere pentru a răspunde preocupărilor invocate de Comisie. La 13 septembrie 2022, Ungaria a trimis Comisiei o scrisoare care includea clarificări și angajamente suplimentare relevante pentru măsurile de remediere propuse. În opinia Ungariei, măsurile de remediere, inclusiv angajamentele suplimentare incluse în scrisoarea din 13 septembrie 2022, au răspuns pe deplin preocupărilor Comisiei și, prin urmare, Comisia nu ar fi trebuit să propună nicio măsură Consiliului.
- (10) Considerând că au fost îndeplinite condițiile pentru aplicarea Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092, la 18 septembrie 2022 Comisia a adoptat o propunere de decizie de punere în aplicare a Consiliului privind măsurile de protecție a bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept în Ungaria (denumită în continuare „propunerea Comisiei”).

- (11) În conformitate cu constatările prevăzute în propunerea Comisiei, în primul rând, există grave nereguli, deficiențe și puncte slabe cu caracter sistemic în procedurile de achiziții publice în Ungaria. Astfel de nereguli au fost constatate în urma auditurilor consecutive efectuate de serviciile Comisiei atât pentru perioada de programare 2007-2013, cât și pentru perioada de programare 2014-2020. Respectivele audituri s-au încheiat cu sume totale semnificative reprezentând corecții financiare, precum și cu mai multe investigații ale Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) care au dus la recomandări financiare pentru recuperarea unor sume semnificative de la Ungaria. De asemenea, datele disponibile indică faptul că au fost procente neobișnuit de mari de contracte atribuite în urma unor proceduri la care a participat doar un singur ofertant; atribuirea de contracte anumitor întreprinderi, care au câștigat treptat cote mari de piață, precum și deficiențe grave în atribuirea acordurilor-cadru. De asemenea, există preocupări cu privire la neaplicarea normelor privind achizițiile publice și conflictele de interese în cazul „fiduciilor de interes public” și al entităților administrate de acestea, precum și cu privire la lipsa de transparență în ceea ce privește gestionarea fondurilor de către aceste fiducii. Problemele respective și recurența lor în timp demonstrează o incapacitate, un eșec sau o lipsă de voință cu caracter sistemic din partea autorităților maghiare de a preveni luarea unor decizii care încalcă legislația aplicabilă în ceea ce privește achizițiile publice și conflictele de interese și, prin urmare, de a aborda în mod adecvat riscurile de corupție. Aceste probleme constituie încălcări ale principiilor statului de drept, în special ale principiilor securității juridice și interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive, și ridică semne de întrebare cu privire la separarea puterilor.

- (12) În al doilea rând, există și alte probleme în ceea ce privește limitările eficacității investigării și a urmăririi penale a presupuselor activități infracționale, precum și în ceea ce privește organizarea serviciilor de urmărire penală și absența unui cadru anticorupție funcțional și eficace. În special, nu există căi de atac eficiente pe care să le poată introduce o instanță independentă împotriva unor decizii ale serviciului de urmărire penală de a nu cerceta și de a nu urmări penal acuzații de corupție, fraudă și alte infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, nu există o cerință de a justifica situațiile în care astfel de cazuri sunt repartizate sau reatribuite, și nici norme de prevenire a adoptării unor decizii arbitrare în privința acestora. În plus, nu există o strategie anticorupție cuprinzătoare care să acopere cele mai relevante domenii de prevenire a corupției; întreaga gamă de instrumente preventive menite să sprijine investigarea cazurilor de corupție, în special a cazurilor de mare corupție, este subutilizată, iar modalitățile de prevenire și reprimare eficace a infracțiunilor de fraudă și de corupție lipsesc, în general. Aceste chestiuni constituie încălcări ale principiilor statului de drept, în special în ceea ce privește securitatea juridică, interzicerea caracterului arbitrar al competențelor executive și protecția jurisdicțională efectivă.

- (13) Potrivit Comisiei, observațiile prezentate în răspunsurile primite din partea Ungariei nu răspund în mod adecvat constatărilor prezentate în notificare și în scrisoarea de intenție. Mai precis, răspunsurile nu au furnizat dovezi ca urmare a îmbunătățirilor recente aduse de Ungaria sistemului său de achiziții publice (în ceea ce privește transparența, intensitatea concurenței, controalele privind conflictele de interese). Chiar dacă s-au adus unele modificări sistemului maghiar de achiziții publice în urma auditurilor efectuate de serviciile Comisiei, nu există indicii că modificările respective au avut un impact asupra nivelului de concurență de pe piața maghiară. Datele de care dispune Comisia arată nu numai o creștere a concentrării atribuirilor în domeniul achizițiilor publice, ci și o creștere a șanselor de a câștiga ale actorilor din rândul partidului maghiar de guvernământ. Comisia a achiziționat un studiu care a furnizat o analiză empirică statistică a peste 270 000 de contracte de achiziții publice încheiate în Ungaria în perioada 2005-2021. Observațiile studiului au fost coroborate cu constatările formulate în urma unei examinări a anumitor date referitoare la oferte în ceea ce privește contractele atribuite unora dintre întreprinderile identificate ca având legături cu lumea politică. În plus, Comisia a colectat rapoarte din partea mass-mediei și a părților interesate din sectoarele turismului, comunicării și sportului. Ungaria nu a furnizat nicio dovadă cu privire la aplicabilitatea (sau aplicarea în practică) a normelor privind conflictele de interese relevante pentru protecția bugetului Uniunii în ceea ce privește fiduciile de interes public.

- (14) Neregulile, deficiențele și punctele slabe identificate sunt larg răspândite și interconectate, ceea ce înseamnă că riscurile pentru bugetul Uniunii nu pot fi abordate într-un mod mai eficace prin alte proceduri decât cele prevăzute în Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092. Chiar dacă se poate recurge la anumite mijloace disponibile în temeiul normelor sectoriale, cum ar fi auditurile efectuate de serviciile Comisiei și corecțiile financiare pentru neregulile care nu au fost corectate de autoritățile maghiare, măsurile respective se referă, în general, la cheltuielile care au fost deja declarate Comisiei, iar perpetuarea deficiențelor de-a lungul mai multor ani indică faptul că respectivele corecții financiare nu sunt suficiente pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii nici de riscurile actuale, nici de cele viitoare.

- (15) În ceea ce privește respectarea și monitorizarea condițiilor favorizante consacrate în Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului¹, ar trebui remarcat faptul că singura consecință a neîndeplinirii unei condiții favorizante prevăzute la articolul 15 alineatul (5) din regulamentul menționat este aceea că Comisia nu va rambursa statului membru în cauză cheltuielile aferente operațiunilor legate de obiectivul specific. Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 prevede o gamă mai largă de măsuri posibile pentru protejarea bugetului Uniunii, inclusiv suspendarea aprobării unuia sau a mai multor programe, precum și suspendarea angajamentelor asumate în cadrul gestiunii partajate. Posibilele măsuri ce pot fi luate în temeiul Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092 se referă, de asemenea, la prefinanțare, aspect care nu este prevăzut la articolul 15 din Regulamentul (UE) 2021/1060.

¹ Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize (JO L 231, 30.6.2021, p. 159).

- (16) În ceea ce privește aplicarea normelor privind achizițiile publice și interpretarea acestora, considerentul 17 din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 clarifică faptul că legislația Uniunii menționată la articolul 6 alineatul (1) din regulamentul respectiv este de natură financiară și sectorială. Procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor nu se bazează pe un act legislativ, ci direct pe articolul 258 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Această dispoziție de drept primar nu poate fi considerată ca fiind „legislație a Uniunii” în înțelesul articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092.
- (17) Articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului¹ prevede că statele membre urmează să ia toate măsurile adecvate pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii atunci când pun în aplicare măsuri în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență. Pentru a asigura respectarea articolului 22 din regulamentul respectiv, la 30 noiembrie 2022, Comisia a prezentat o propunere de decizie de punere în aplicare a Consiliului de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al Ungariei, care conține jaloane ce înglobează angajamentele asumate de Ungaria în cadrul măsurilor de remediere convenite cu Comisia în cadrul prezentei proceduri.

¹ Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență (JO L 57, 18.2.2021, p. 17).

Responsabilitatea principală de a respecta dreptul Uniunii și dreptul intern atunci când pun în aplicare măsurile din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență revine statelor membre, în conformitate cu articolul 22 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2021/241, în timp ce Comisia, în conformitate cu articolul 22 alineatul (5) din regulamentul menționat, poate lua măsuri de remediere în cazuri de fraudă, corupție și conflicte de interese care afectează interesele financiare ale Uniunii, situații care nu au fost corectate de statul membru, sau în cazul unei încălcări grave a unei obligații care decurge din acordul de împrumut sau din acordul de finanțare. În plus, jaloanele constituie condiții care trebuie îndeplinite pentru ca Ungaria să poată depune cereri de plăți viitoare în cadrul planului de redresare și reziliență. Astfel, acestea nu sunt în măsură să protejeze interesele financiare ale Uniunii în legătură cu încălcări ale principiilor statului de drept care afectează deja sau riscă să afecteze punerea în aplicare în Ungaria a altor programe de cheltuieli finanțate de la bugetul Uniunii într-un mod suficient de direct. Prin urmare, aplicarea dispozițiilor Regulamentului (UE) 2021/241 nu ar permite Comisiei să protejeze în mod mai eficace bugetul Uniunii în acest caz.

- (18) Având în vedere toate cele de mai sus, nicio altă procedură prevăzută în dreptul Uniunii nu ar permite Comisiei să protejeze bugetul Uniunii într-un mod mai eficace decât procedura prevăzută la articolul 6 din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092.

- (19) Impactul potențial al încălcărilor identificate asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra protecției intereselor financiare ale Uniunii este considerat a fi deosebit de semnificativ, având în vedere că aceste încălcări sunt legate în mod intrinsec de procesul în cadrul căruia Ungaria utilizează fondurile Uniunii, în sensul că încălcările constau în funcționarea necorespunzătoare a autorităților publice care decid cu privire la atribuirea contractelor finanțate din bugetul Uniunii. De asemenea, dacă încălcările identificate sunt corelate cu limitele și obstacolele din calea detectării, a investigării și a corectării fraudelor, identificate ca motive suplimentare legate de activitatea de investigare și de urmărire penală, precum și de cadrul anticorupție, impactul poate fi considerat și mai semnificativ.
- (20) Având în vedere natura constatărilor referitoare la achizițiile publice, măsurile adecvate care ar trebui să fie adoptate în temeiul articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 (denumite în continuare „măsurile adecvate”) ar trebui să vizeze finanțarea din partea Uniunii care este executată în principal prin intermediul achizițiilor publice. Auditurile Comisiei care au identificat procedurile de achiziții publice deficiente și neconforme au acoperit domeniul politicii de coeziune și, în pofida faptului că impactul respectivelor deficiențe și nereguli asupra bugetului Uniunii a fost corectat din punct de vedere financiar la aplicarea normelor politicii de coeziune, aceste audituri demonstrează incapacitatea, eșecul sau lipsa de voință cu caracter sistemic a autorităților maghiare de a preveni deciziile care contravin legislației aplicabile în ceea ce privește achizițiile publice și conflictele de interese și, astfel, de a face față în mod adecvat riscurilor de corupție.

- (21) Programele care urmează să fie protejate prin măsurile adecvate menționate ar trebui să fie în mod prioritar programele din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 care se preconizează că vor fi implementate în principal prin intermediul achizițiilor publice, prin analogie cu modul în care Ungaria a implementat programele echivalente în cadrul financiar multianual 2014-2020. Programele vizate sunt Programul operațional pentru eficiență de mediu și energetică Plus, Programul operațional integrat de transport Plus și Programul operațional de dezvoltare teritorială și a așezărilor Plus (denumite în continuare „programele în cauză”). În ceea ce privește programele în cauză, nivelul de implementare prin intermediul achizițiilor publice este estimat la 85 % spre 90 %.
- (22) Măsurile adecvate ar trebui să vizeze, de asemenea, acțiunile din cadrul programelor Uniunii care sunt puse în aplicare în cadrul gestiunii directe și indirecte, pentru care fiduciile de interes public și entitățile deținute de acestea, care sunt considerate entități guvernamentale în înțelesul articolului 2 litera (b) și al articolului 5 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, pot fi beneficiari sau entități de punere în aplicare. În ceea ce privește încălcările identificate care sunt relevante pentru fiduciile de interes public, toate programele Uniunii puse în aplicare în cadrul gestiunii directe și indirecte ar trebui să fie vizate de măsurile adecvate.
- (23) În conformitate cu cerințele în materie de proporționalitate prevăzute la articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, nivelul adecvat al măsurilor care urmează să fie aplicate ar trebui să fie determinat printr-un procent care să reflecte riscul aferent pentru bugetul Uniunii.

- (24) Având în vedere gravitatea, frecvența și durata încălcărilor sistemice identificate în domeniul achizițiilor publice, riscul financiar pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii poate fi considerat ca fiind foarte semnificativ, justificând, așadar, adoptarea unor măsuri cu un nivel foarte ridicat al impactului financiar.
- (25) În conformitate cu articolul 6 alineatul (6) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, informațiile primite și orice observații formulate de statul membru în cauză, precum și caracterul adecvat al măsurilor de remediere propuse trebuie luate în considerare atunci când se iau decizii cu privire la măsurile adecvate. Prin urmare, măsurile de remediere propuse de Ungaria ar trebui incluse în evaluare.
- (26) În cel de al doilea răspuns al său, Ungaria a prezentat 17 măsuri de remediere, ale căror angajamente au fost completate ulterior de o scrisoare transmisă Comisiei la 13 septembrie 2022. Potrivit opiniei Ungariei, acestea ar aborda toate problemele ridicate de Comisie în notificare. Măsurile de remediere propuse sunt:
- (a) consolidarea prevenirii, a detectării și a corectării nelegalităților și neregulilor legate de execuția fondurilor Uniunii prin intermediul unei Autorități de Integritate nou-înființate;
 - (b) un grup operativ anticorupție;

- (c) consolidarea cadrului anticorupție;
- (d) asigurarea transparenței modului în care este utilizat sprijinul Uniunii de către fundațiile de gestionare a activelor de interes public;
- (e) introducerea unei proceduri specifice în cazul infracțiunilor speciale legate de exercitarea autorității publice sau de gestionarea bunurilor publice;
- (f) consolidarea mecanismelor de audit și control pentru a garanta utilizarea judicioasă a sprijinului Uniunii;
- (g) reducerea ponderii procedurilor de atribuire a contractelor cu ofertant unic finanțate din fonduri ale Uniunii;
- (h) reducerea ponderii procedurilor de atribuire a contractelor cu ofertant unic finanțate din bugetul național;
- (i) dezvoltarea unui instrument de raportare a ofertelor unice pentru a monitoriza și a raporta cu privire la procedurile de achiziții publice închise cu oferte unice;
- (j) dezvoltarea sistemului electronic de achiziții publice pentru a spori transparența;
- (k) elaborarea unui cadru de măsurare a performanței care să evalueze eficiența și rentabilitatea achizițiilor publice;

- (l) adoptarea unui plan de acțiune pentru creșterea nivelului de concurență în domeniul achizițiilor publice;
 - (m) formarea care urmează să fie oferită microîntreprinderilor și întreprinderilor mici și mijlocii cu privire la practicile în materie de achiziții publice;
 - (n) instituirea unei scheme de sprijin pentru compensarea costurilor asociate participării la achizițiile publice ale microîntreprinderilor și ale întreprinderilor mici și mijlocii;
 - (o) aplicarea ARACHNE, instrumentul de notare a riscurilor al Comisiei;
 - (p) consolidarea cooperării cu OLAF; și
 - (q) adoptarea unui act legislativ care să asigure o mai mare transparență a cheltuielilor publice.
- (27) Treisprezece dintre măsurile de remediere au stabilit etape-cheie de punere în aplicare care urmau să fie îndeplinite până la 19 noiembrie 2022. Ungaria s-a angajat să informeze Comisia, până la 19 noiembrie 2022 și ulterior la fiecare trei luni, cu privire la punerea în aplicare a măsurilor de remediere, inclusiv cu privire la angajamentele suplimentare cuprinse în scrisoarea din 13 septembrie 2022. În ceea ce privește patru măsuri de remediere, și anume măsurile de remediere (h) și (l)-(n), Comisia a indicat că nu există etape-cheie de punere în aplicare imediate, întrucât acestea necesită o perioadă de punere în aplicare mai îndelungată, și că va monitoriza punerea lor în aplicare, până la 31 decembrie 2028, în cadrul monitorizării tuturor măsurilor de remediere, pe baza raportării trimestriale la care s-a angajat Ungaria prin scrisoarea sa din 19 noiembrie 2022.

- (28) În general, Ungaria s-a angajat, în cel de al doilea răspuns al său, să ia măsurile de remediere propuse pentru a aborda în mod necondiționat problemele ridicate în notificare și să mențină în vigoare, fără nicio limită de timp, atât măsurile respective, cât și legislația conexă, precum și să asigure respectarea în mod corespunzător a normelor prevăzute.
- (29) După cum se precizează în expunerea de motive care însoțește propunerea Comisiei, Comisia a considerat că măsurile de remediere propuse, luate împreună, ar fi, în principiu, capabile să abordeze problemele legate de neregulile, deficiențele și punctele slabe sistemice din domeniul achizițiilor publice, riscurile de conflicte de interese și preocupările legate de fiduciile de interes public, precum și motivele suplimentare privind investigarea, urmărirea penală și cadrul anticorupție, cu condiția ca toate măsurile să fie puse în aplicare în mod corect și eficace.

- (30) Cu toate acestea, Comisia a adăugat, de asemenea, că normele de punere în aplicare detaliate referitoare la măsurile de remediere propuse nu au fost încă stabilite, în special modul în care vor fi transpuse elementele-cheie ale măsurilor în textele juridice efective care urmează să fie adoptate pentru punerea în aplicare a măsurilor de remediere. Având în vedere că mai multe dintre problemele identificate în Ungaria nu se referă numai la modificări ale cadrului juridic, ci, mai important, la transpunerea concretă în practică a modificărilor, aceasta din urmă necesitând un interval de timp mai lung pentru a produce rezultate tangibile, în așteptarea punerii în aplicare a cel puțin elementelor-cheie ale unora dintre măsurile de remediere la momentul propunerii Comisiei, astfel cum se specifică în calendarele aferente măsurilor de remediere, transmise de Ungaria în cel de-al doilea răspuns, persistă un risc pentru bugetul Uniunii. În așteptarea intrării în vigoare a principalelor texte legislative care ar urma să pună în aplicare multe dintre măsurile de remediere propuse și ținând seama de evaluarea cuprinsă în expunerea de motive care însoțește propunerea Comisiei, precum și de posibilitatea ca măsurile să nu fie puse în aplicare în mod corect sau ca eficacitatea lor să fie diminuată în detaliile măsurilor, Comisia a estimat că nivelul de risc pentru bugetul Uniunii corespunde unui procent de 65 % din programul în cauză, și anume, cu 5 puncte procentuale mai puțin decât riscul estimat în absența unor măsuri de remediere. Prin urmare, Comisia a propus Consiliului să adopte măsuri adecvate în temeiul articolului 6 alineatul (9) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092.

- (31) Având în vedere că Ungaria se angajase să ia măsuri de remediere pentru a remedia situația în conformitate cu un calendar detaliat și că Comisia a considerat că măsurile de remediere propuse, luate împreună, dacă sunt specificate și puse în aplicare corect în conformitate cu calendarul detaliat respectiv, ar putea, în principiu, să fie în măsură să soluționeze problemele, Consiliul a decis, la 13 octombrie 2022, în urma unei cereri din partea Ungariei, că există circumstanțe excepționale în temeiul articolului 6 alineatul (10) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 care sunt suficiente pentru a prelungi cu încă două luni termenul de adoptare a deciziei de punere în aplicare, astfel încât Comisia și Consiliul să aibă suficient timp pentru a evalua adoptarea și punerea în aplicare efectivă a măsurilor de remediere, ținând seama de numărul lor ridicat, precum și de complexitatea lor tehnică.
- (32) Pentru a respecta termenele stabilite în etapele-cheie de punere în aplicare, Ungaria a procedat la adoptarea mai multor acte legislative între sfârșitul lunii septembrie 2022 și începutul lunii octombrie. Au fost necesare discuții suplimentare intense între autoritățile maghiare și serviciile Comisiei, în încercarea de a garanta faptul că aceste acte vor fi pe deplin aliniate la măsurile de remediere și că vor fi eficace. Ca urmare a acestor discuții, la 15 noiembrie 2022 guvernul Ungariei a prezentat Adunării Naționale un așa-numit „pachet de servicii”, cu o serie de propuneri de modificare a textelor juridice care au fost adoptate la sfârșitul lunii septembrie 2022 și începutul lunii octombrie.

Pachetul de servicii este alcătuit din două proiecte de lege, unul (T/2033) spre adoptare în conformitate cu procedura ordinară, pentru care votul final a avut loc la 22 noiembrie 2022, iar celălalt (T/2032) spre adoptare în conformitate cu procedura aplicabilă legilor organice (care necesită o majoritate de două treimi), pentru care votul final a avut loc la 7 decembrie 2022. Adunarea Națională a adoptat ambele acte. Prin scrisorile transmise Comisiei la 19 noiembrie, la 26 noiembrie, 6 decembrie și 7 decembrie 2022, Ungaria a informat Comisia cu privire la măsurile luate pentru a pune în aplicare a angajamentele asumate anterior.

- (33) La 30 noiembrie 2022, Comisia a publicat o Comunicare privind măsurile de remediere notificate de Ungaria, furnizând Consiliului o evaluare a caracterului adecvat al măsurilor de remediere adoptate de Ungaria începând cu 19 noiembrie 2022. În urma unei solicitări adresate de Consiliu la 6 decembrie 2022, Comisia a furnizat, la 9 decembrie 2022, o evaluare actualizată privind măsurile suplimentare luate de Ungaria până la 7 decembrie 2022. Comunicarea Comisiei din 30 noiembrie 2022 și evaluarea actualizată din 9 decembrie 2022, împreună cu expunerea de motive care însoțește propunerea Comisiei, constituie baza pentru deliberările din cadrul Consiliului.

- (a) **Consolidarea prevenirii, a detectării și a corectării nelegalităților și neregulilor legate de execuția fondurilor Uniunii prin intermediul unei Autorități de Integritate nou-înființate**
- (34) Ungaria s-a angajat să înființeze o nouă Autoritate de Integritate cu scopul de a consolida prevenirea, detectarea și corectarea fraudei, a conflictelor de interese și a corupției, precum și a altor nelegalități și nereguli în cadrul punerii în aplicare a oricărui sprijin financiar din partea Uniunii. Înființarea Autorității de Integritate, un organism nou în contextul Ungariei, este o măsură orizontală care vizează remedierea încălcărilor sistemice ale principiilor statului de drept în domeniul achizițiilor publice, încălcări care afectează interesele financiare ale Uniunii. Prin urmare, aceasta este una dintre măsurile centrale de remediere propuse de Ungaria pentru a răspunde preocupărilor exprimate de Comisie.

- (35) Ungaria a inclus în măsura de remediere propusă o serie de elemente care au fost evaluate pozitiv la momentul propunerii Comisiei, în special cu privire la: (i) scopul și obiectivele noii Autorități de Integritate, (ii) domeniul de aplicare al mandatului său și al competențelor sale ample, inclusiv competența de a ordona autorităților contractante să suspende licitațiile, competența de a solicita organelor administrative de anchetă să efectueze investigații, competența de a recomanda ca anumiți operatori economici să fie excluși de la finanțarea din partea Uniunii; dreptul de a solicita un control jurisdicțional al tuturor deciziilor luate de autorități cu privire la procedurile de achiziții publice care implică sprijin din partea Uniunii (și care pot face obiectul unui control jurisdicțional) etc.; (iii) normele privind numirea membrilor consiliului de administrație al Autorității de Integritate și privind implicarea unui „comitet de eligibilitate” menit să garanteze independența deplină a Autorității de Integritate. În plus, Ungaria s-a angajat ca Autoritatea de Integritate să se bazeze pe faptele stabilite prin hotărâri judecătorești, să fie în măsură să sesizeze instanțele, iar deciziile sale să facă obiectul unui control jurisdicțional.

Din acest motiv, Ungaria s-a angajat, de asemenea, ca toate instanțele din Ungaria care soluționează cauze civile, administrative și penale, inclusiv cele relevante pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii, să respecte cerințele de independență și de imparțialitate și să fie constituite prin lege, în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și cu acquis-ul relevant al Uniunii. Ungaria și-a asumat totodată angajamentul de a parcurge etape-cheie de punere în aplicare pentru înființarea Autorității de Integritate până la 19 noiembrie 2022. În urma transmiterii propunerii Comisiei, Ungaria a adoptat, la 4 octombrie 2022, Legea privind înființarea Autorității de Integritate (Legea XXVII din 2022 privind controlul utilizării fondurilor din bugetul Uniunii Europene, „Legea privind Autoritatea de Integritate”), care a intrat în vigoare la 11 octombrie 2022. Au fost aduse modificări suplimentare la Legea privind Autoritatea de Integritate în cadrul celor două proiecte de lege care alcătuiesc „pachetul de servicii” prezentat Adunării Naționale la 15 noiembrie 2022 și votat la 22 noiembrie 2022 și la 7 decembrie 2022. După cum era prevăzut în măsura de remediere, Ungaria a consultat Consiliul Europei și OCDE în procesul care a condus la adoptarea Legii privind Autoritatea de Integritate și a ținut cont de anumite recomandări. În paralel cu procedurile legislative, autoritățile maghiare au lansat, la 23 septembrie 2022, procedura de selecție și de numire a membrilor comitetului de eligibilitate și, ulterior, la 14 octombrie 2022, a membrilor consiliului de administrație al Autorității de Integritate, ai cărei membri au fost numiți în cele din urmă până la 4 noiembrie 2022. Prima reuniune oficială a Autorității de Integritate a avut loc la 18 noiembrie 2022.

- (36) Cu toate acestea, după cum a constatat Comisia în comunicarea sa din 30 noiembrie 2022 și după cum a confirmat la 9 decembrie 2022, în urma unei evaluări aprofundate, cadrul de reglementare pentru Autoritatea de Integritate, astfel cum este prevăzut în Legea privind Autoritatea de Integritate, nu respectă anumite angajamente asumate în cadrul măsurii de remediere, care, prin urmare, nu poate fi considerată ca fiind pe deplin eficace și adecvată în temeiul Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092. Punctele slabe, riscurile și deficiențele măsurii de remediere, care compromit eficacitatea și independența Autorității de Integritate și capacitatea acesteia de a răspunde constatărilor Comisiei, sunt, în special, următoarele: (i) lipsa unei dispoziții clare care să prevadă că Autoritatea de Integritate își păstrează competența după ce un proiect nu mai beneficiază de finanțare din partea Uniunii; (ii) punctele slabe identificate la nivelul sistemului de control jurisdicțional al deciziilor autorităților contractante care nu respectă recomandările Autorității de Integritate; (iii) punctele slabe identificate la nivelul procedurii de revocare; (iv) competențele directe, spre deosebire de competențele de supraveghere, ale Autorității de Integritate în raport cu diferitele grupuri de declaranți și lipsa transferului de competență către Autoritatea de Integritate în ceea ce privește verificarea declarațiilor de avere ale membrilor guvernului; (v) domeniul de aplicare limitat, prin faptul că nu sunt incluși toți „funcționarii cu grad ridicat de risc” în sfera de aplicare a competențelor Autorității de Integritate în materie de verificare a declarațiilor de avere. Consiliul consideră că, din aceste motive, care sunt expuse în detaliu în comunicarea Comisiei, punctele slabe identificate, în special cele care limitează competențele Autorității de Integritate, sunt de o asemenea gravitate încât subminează în mod semnificativ capacitatea Autorității de Integritate de a remedia încălcările sistemice ale principiilor statului de drept în ceea ce privește achizițiile publice, încălcări care afectează interesele financiare ale Uniunii.

(b) Grupul operativ anticorupție

- (37) Ungaria s-a angajat să înființeze un grup operativ anticorupție care să aibă, printre altele, sarcina de a examina măsurile anticorupție existente și de a elabora propuneri privind îmbunătățirea prevenirii, depistării, investigării, urmăririi penale și sancționării practicilor de corupție. Un element-cheie al măsurii de remediere a vizat participarea deplină, structurată și efectivă a actorilor neguvernamentali activi în domeniul combaterii corupției, împreună cu reprezentanții guvernului. Mai mult, Ungaria s-a angajat să organizeze consultări ample cu părțile interesate de la nivel național și internațional, inclusiv cu Comisia, pe parcursul pregătirii proiectului legislativ. Ungaria s-a angajat să parcurgă etape-cheie de punere în aplicare pentru a stabili cadrul de reglementare pentru noul Grup operativ anticorupție până la 30 septembrie 2022. În conformitate cu măsura de remediere, dispozițiile relevante din Legea privind Autoritatea de Integritate prevăd că 50 % dintre membrii noului Grup operativ anticorupție reprezintă actori neguvernamentali și sunt selectați pe baza unui proces de selecție deschis, transparent și nediscriminatoriu, în funcție de criterii obiective legate de deținerea de cunoștințe specializate și merite. În urma prezentării propunerii Comisiei, Ungaria a consultat OCDE și Consiliul Europei și a prevăzut instituirea noului Grup operativ anticorupție în cadrul Legii privind Autoritatea de Integritate. Noul Grup operativ anticorupție a fost înființat în cele din urmă la 1 decembrie 2022.

(38) Având în vedere aceste evoluții, pe baza evaluării Comisiei, Consiliul consideră că Ungaria a parcurs etapele-cheie de punere în aplicare relevante și că cadrul de reglementare pentru noul Grup operativ anticorupție, astfel cum este prevăzut în Legea privind Autoritatea de Integritate, îndeplinește angajamentele stabilite prin măsura de remediere.

(c) Consolidarea cadrului anticorupție

(39) Ungaria s-a angajat să adopte, până la 30 septembrie 2022, strategii antifraudă și anticorupție care să definească sarcinile entităților implicate în punerea în aplicare a oricărui sprijin financiar din partea Uniunii în legătură cu prevenirea, depistarea și corectarea fraudei, a conflictelor de interese și a corupției. De asemenea, Ungaria s-a angajat să extindă domeniul de aplicare personal și material al declarațiilor de avere începând cu 1 noiembrie 2022. Această măsură de remediere are un caracter orizontal și sistemic, vizând combaterea corupției și asigurarea transparenței în sfera politică. Prin urmare, aceasta este una dintre măsurile centrale de remediere propuse de Ungaria.

- (40) În urma prezentării propunerii Comisiei, Ungaria a întreprins o serie de acțiuni pentru a da curs etapelor-cheie de punere în aplicare aferente acestei măsuri de remediere.
- La 30 septembrie 2022, Ungaria a adoptat Strategia de combatere a fraudei și a corupției pentru perioada de programare 2021-2027 și pentru punerea în aplicare a planului de redresare și reziliență (Hotărârea de Guvern 1470/2022). Ulterior, strategia a fost modificată și o nouă versiune a fost adoptată și publicată la 15 noiembrie 2022 (Hotărârea de Guvern 1540/2022). La 25 octombrie 2022, Adunarea Națională a adoptat „Legea privind declarațiile de avere” (Legea XXXI din 2022), care a intrat în vigoare la 1 noiembrie 2022 cu anumite excepții. La 15 noiembrie 2022, Ungaria a prezentat Adunării Naționale un proiect de lege de modificare a „Legii privind declarațiile de avere”, ca parte a pachetului de servicii adoptat la 7 decembrie 2022.

- (41) În ceea ce privește strategiile antifraudă și anticorupție, Comisia a constatat în comunicarea sa din 30 noiembrie 2022 că, în pofida nerespectării termenului convenit, din cauza adoptării de modificări, Ungaria și-a îndeplinit totuși angajamentele stabilite prin măsura de remediere. În ceea ce privește declarațiile de avere, Comisia a constatat că, în conformitate cu măsura de remediere, Legea privind declarațiile de avere extinde domeniul de aplicare personal al declarațiilor de avere pentru a include persoanele cărora li s-au încredințat funcții politice de rang înalt și membrii Adunării Naționale, precum și rudele acestora care locuiesc în aceeași gospodărie. Legea extinde, de asemenea, domeniul de aplicare material al declarațiilor de avere pentru a include toate activele relevante. Cu toate acestea, pe baza evaluării Comisiei, există în continuare puncte slabe, riscuri și deficiențe importante în cadrul de reglementare pentru declarațiile de avere instituit de Ungaria, în special: (i) lipsa de claritate și de securitate juridică în ceea ce privește obligațiile de dezvăluire privind bunurile imobile, inclusiv proprietățile în afara jurisdicției Ungariei; (ii) lipsa de claritate cu privire la domeniul de aplicare personal, material și temporal al declarației de avere, venituri și interese economice ale anumitor cadre de conducere, funcționari și membri ai Adunării Naționale, precum și ale soților sau concubinilor și ale copiilor care locuiesc în aceeași gospodărie; (iii) neincluderea în Legea privind declarațiile de avere a unei mențiuni explicite referitoare la instituirea unui sistem de declarații de avere depuse electronic în format digital, care să fie stocate într-o bază de date publică în care să se poată efectua căutări fără plată sau fără obligația de înregistrare. Consiliul consideră că, din aceste motive, expuse mai detaliat în comunicarea Comisiei, punctele slabe identificate pot crea lacune în legislație și, în consecință, subminează eficacitatea măsurii de remediere.

(d) Asigurarea transparenței modului în care este utilizat sprijinul Uniunii de către fundațiile de gestionare a activelor de interes public

- (42) Ungaria s-a angajat să asigure transparența modului în care este utilizat sprijinul Uniunii de către fundațiile de gestionare a activelor de interes public, prin modificarea cadrului de reglementare relevant până la 30 septembrie 2022. În urma prezentării propunerii Comisiei, Adunarea Națională a adoptat un act legislativ de modificare a anumitor legi privind fundațiile de gestionare a activelor de interes public care îndeplinesc îndatoriri publice, Administrația Fiscală și Vamală Națională și verificările Oficiului European de Luptă Antifraudă în legătură cu controlul utilizării fondurilor din bugetul Uniunii Europene (Legea XXIX din 2022), care a intrat în vigoare la 13 octombrie 2022.

- (43) În conformitate cu măsura de remediere, Legea XXIX din 2022 a introdus modificări care au extins domeniul de aplicare al normelor privind achizițiile publice și privind conflictele de interese, pentru a include și fundațiile de gestionare a activelor de interes public care îndeplinesc îndatoriri publice. Cu toate acestea, cadrul de reglementare încă nu împiedică funcționarii de rang înalt, inclusiv cadrele politice superioare din Adunarea Națională și din organismele autonome ale Ungariei, să facă parte din consiliile de administrație ale fundațiilor de gestionare a activelor de interes public, după cum a solicitat în mod repetat Comisia. În plus, Ungaria a reintrodus, începând cu 1 noiembrie 2022, posibilitatea (printr-o derogare de la interdicția generală) pentru cadrele politice superioare de a avea alte locuri de muncă remunerate, inclusiv în consiliile de administrație ale fundațiilor de gestionare a activelor de interes public. Consiliul consideră că, din aceste motive, prevăzute mai detaliat în comunicarea Comisiei, punctele slabe ale cadrului de reglementare, combinate cu noile evoluții legislative, agravează posibilul conflict de interese pe care măsurile de remediere au fost menite să îl corecteze și, prin urmare, fac ca acest cadru să fie inadecvat pentru a răspunde preocupărilor exprimate inițial de Comisie.

- (e) **Introducerea unei proceduri specifice în cazul infracțiunilor speciale legate de exercitarea autorității publice sau de gestionarea bunurilor publice**
- (44) Ungaria s-a angajat să instituie o nouă procedură de control jurisdicțional cu privire la infracțiunile speciale legate de exercitarea autorității publice sau de gestionarea achizițiilor publice. În temeiul măsurii de remediere, noua procedură trebuie să prevadă controlul jurisdicțional al deciziei serviciului de urmărire penală sau a autorității de investigare de a respinge un denunț privind săvârșirea unei infracțiuni sau de a pune capăt procedurii penale (și anume, de a încheia o investigație fără trimitere în judecată) în cazurile de corupție și de practici legate de corupție. Noua procedură trebuie să confere judecătorului de instrucție autoritatea de a dispune începerea sau continuarea procedurii penale. Orice persoană fizică și orice persoană juridică, cu excepția autorităților publice, ar putea introduce cereri în cadrul procedurii, ceea ce ar putea conduce, de asemenea, la posibilitatea de a introduce un rechizitoriu în fața unei instanțe. Această măsură de remediere este o măsură orizontală care vizează remedierea problemelor structurale legate de eficacitatea acțiunilor de urmărire penală în Ungaria și asigurarea faptului că se iau măsuri eficace și disuasive pentru a asigura protecția intereselor financiare ale Uniunii, în conformitate cu articolul 325 din TFUE. Prin urmare, aceasta este una dintre măsurile centrale de remediere propuse de Ungaria pentru a răspunde preocupărilor exprimate de Comisie.

- (45) Ungaria a inclus în măsura de remediere propusă o serie de elemente care au fost evaluate pozitiv la momentul propunerii Comisiei, și anume posibilitatea ca entitățile juridice să introducă o acțiune pentru procedura de control jurisdicțional, o poziție procedurală privilegiată garantată pentru persoana care denunță o infracțiune, o trimitere la faptul că, în cadrul noii proceduri, competența exclusivă de a soluționa cauzele i se va atribui unei instanțe specializate (și anume, Tribunalului Central al Districtului Buda), o trimitere la faptul că toate instanțele și toți judecătorii de instrucție implicați în noua procedură vor respecta articolul 19 alineatul (1) din TUE și acquis-ul relevant al Uniunii, precum și un termen rezonabil pentru procedură în general. Ungaria s-a angajat, de asemenea, să parcurgă până la 15 noiembrie 2022 etape-cheie de punere în aplicare pentru adoptarea și intrarea în vigoare a modificărilor necesare la Codul de Procedură Penală și a regulamentelor de punere în aplicare relevante. În urma prezentării propunerii Comisiei, la 3 octombrie 2022 Adunarea Națională a adoptat o lege de modificare a Legii XC din 2017 privind Codul de Procedură Penală („Legea privind controlul jurisdicțional”), care a intrat în vigoare la 15 noiembrie 2022 și care a fost modificată din nou în urma discuțiilor cu Comisia și a fost adoptată într-o versiune modificată la 22 noiembrie 2022. Ungaria a inițiat o procedură de evaluare ex-ante în fața Curții Constituționale a Ungariei, care a constatat că Legea privind controlul jurisdicțional respectă principiul monopolului în materie de urmărire penală, astfel cum este prevăzut în Legea fundamentală maghiară. În cele din urmă, Ungaria a prezentat Comisiei proiectele de decrete de stabilire a reglementărilor necesare pentru punerea în aplicare a noii proceduri de control și s-a angajat să le adopte fără întârziere pentru a asigura intrarea lor în vigoare la 1 ianuarie 2023.

- (46) Legea privind controlul jurisdicțional pune în aplicare o serie de angajamente propuse în măsurile de remediere, introducând modificări relevante la Codul de Procedură Penală. Măsurile suplimentare luate de Ungaria în cadrul modificării Legii privind controlul jurisdicțional, cum ar fi competența Autorității de Integritate de a depune o cerere de revizuire sau de revizuire repetată și eliminarea competenței procurorului general de a introduce o cale de atac extraordinară împotriva deciziilor, au fost, de asemenea, salutate de Comisie. Cu toate acestea, astfel cum reiese din evaluarea Comisiei, dispozițiile specifice ale Legii privind controlul jurisdicțional introduc o marjă de apreciere în cadrul procedurii care ar putea fi utilizată pentru a afecta rezultatul unei cereri de revizuire sau de urmărire penală, compromițând eficacitatea și caracterul global adecvat al măsurii de remediere. În special, (i) normele aplicabile nu precizează în mod clar consecințele juridice pentru procuror ale unei hotărâri judecătorești de anulare a hotărârii sale în urma unei cereri de revizuire. Întrucât nu există nicio garanție că hotărârilor privind controlul jurisdicțional li se va da curs în mod corespunzător prin acțiuni de urmărire penală corecte, marja de apreciere acordată procurorului subminează grav eficacitatea și, prin urmare, caracterul adecvat al măsurii de remediere. În plus, (ii) pentru cazurile în care poate fi depusă o cerere de urmărire penală, Legea privind controlul jurisdicțional prevede o examinare a motivului care stă la baza cererii de urmărire penală de către instanța de judecată cu ușile închise și fără consultarea probelor, care se adaugă la examinarea preliminară a motivelor formale stabilite în temeiul noii proceduri.

Pe baza evaluării efectuate de Comisie și a motivelor prezentate în aceasta, o astfel de examinare de către instanța de judecată a motivului care stă la baza cererii de urmărire penală echivalează cu o filtrare pe fond care ar risca să anticipeze sau să împiedice pronunțarea unei hotărâri cu privire la fond, fără posibilitatea de a solicita și a consulta probe în cauză. Aceasta reprezintă o etapă inutilă și subminează eficacitatea măsurii de remediere. În cele din urmă, Legea privind controlul jurisdicțional nu clarifică domeniul de aplicare în timp al noilor norme și, în special, nu clarifică faptul că noua procedură se aplică, de asemenea, infracțiunilor (care nu se prescriu în timp) comise înainte de 1 ianuarie 2023. Consiliul consideră că, din aceste motive și din cele expuse mai detaliat în comunicarea Comisiei, punctele slabe identificate sunt de o asemenea gravitate încât pot să compromită în mod serios caracterul adecvat al măsurii de remediere pentru soluționarea problemelor legate de ineficacitatea investigațiilor, a urmăririi penale și a sancționării infracțiunilor din domeniul proprietății publice.

(f) Consolidarea mecanismelor de audit și de control pentru a garanta utilizarea judicioasă a sprijinului Uniunii

- (47) Ungaria s-a angajat să consolideze mecanismele de audit și de control pentru a garanta utilizarea judicioasă a sprijinului din partea Uniunii, prin includerea în legislația națională relevantă a unor dispoziții care să consolideze normele și procedurile pentru prevenirea, depistarea și corectarea mai eficace a conflictelor de interese în ceea ce privește utilizarea fondurilor Uniunii, în conformitate cu articolul 61 din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului¹, inclusiv un mecanism eficace de control al valabilității declarațiilor privind conflictele de interese. În urma prezentării propunerii, Ungaria a întreprins o serie de acțiuni pentru a da curs etapelor-cheie de punere în aplicare a acestei măsuri de remediere. În special, Adunarea Națională a adoptat și apoi a modificat din nou Legea XXVIII din 2022, care a instituit Direcția de audit intern și integritate pe lângă Cabinetul Prim-Ministrului, oferindu-i garanții de independență și eficacitate. Pachetul de servicii a inclus, de asemenea, un proiect de lege de modificare a cadrului de reglementare aplicabil Direcției Generale de Audit al Fondurilor Europene (EUTAF). Ungaria a adoptat totodată Decretul guvernamental 373/2022, Decretul de modificare 374/2022, precum și Decretul guvernamental 463/2022 prin care a consolidat normele și procedurile pentru prevenirea, depistarea și corectarea mai eficace a conflictelor de interese. Pe baza evaluării Comisiei din 30 noiembrie și a motivelor prezentate în aceasta, Consiliul consideră că Ungaria a parcurs etapele-cheie de punere în aplicare și că textele legislative relevante îndeplinesc angajamentele stabilite prin măsura de remediere.

¹ Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO L 193, 30.7.2018, p. 1).

(g) Reducerea ponderii procedurilor de atribuire a contractelor cu ofertant unic finanțate din fonduri ale Uniunii

- (48) Ungaria s-a angajat ca, până la 31 decembrie 2022, să reducă sub 15 % ponderea procedurilor de atribuire a contractelor cu ofertant unic finanțate din fonduri ale Uniunii și încheiate în 2022, măsurată prin metodologia Tabloului de bord al pieței unice. Etapa-cheie de punere în aplicare a acestei măsuri a fost reprezentată de efectuarea de către EUTAF a primului audit al conformității cu metodologia Tabloului de bord al pieței unice, cu termen 30 septembrie 2022. Ungaria a prezentat raportul la 7 octombrie 2022, iar în urma observațiilor Comisiei a prezentat o versiune revizuită finală la 3 noiembrie 2022. Auditul a concluzionat că metodologia utilizată a fost adecvată și conformă cu metodologia utilizată de Tabloul de bord al pieței unice, cu o excepție pentru care EUTAF a formulat o recomandare. Pe baza comunicării Comisiei din 30 noiembrie 2022 și a motivelor prezentate în aceasta, Consiliul consideră că Ungaria a parcurs etapa-cheie de punere în aplicare, astfel cum se prevede în măsura de remediere.

(i) Dezvoltarea unui instrument de raportare a ofertelor unice pentru a monitoriza și a raporta cu privire la procedurile de achiziții publice închise cu oferte unice

- (49) Ungaria s-a angajat să dezvolte un nou instrument de monitorizare și raportare pentru măsurarea ponderii procedurilor de achiziții care au ca rezultat oferte unice finanțate din resurse naționale, din sprijin acordat de Uniune sau din ambele surse, până la 30 septembrie 2022. În urma prezentării propunerii Comisiei, Ungaria a întreprins o serie de acțiuni pentru a da curs etapelor-cheie de punere în aplicare a acestei măsuri de remediere. În special, Ungaria a dezvoltat un nou instrument de monitorizare și raportare, care a fost auditat ca fiind operațional, funcțional și capabil să monitorizeze ponderea procedurilor de achiziții cu oferte unice. În conformitate cu măsura de remediere, dezvoltarea instrumentului de raportare continuă până la 31 decembrie 2022 în vederea includerii datelor privind indicațiile geografice. Pe baza comunicării Comisiei din 30 noiembrie 2022 și a motivelor prezentate în aceasta, Consiliul consideră că Ungaria a parcurs etapele-cheie de punere în aplicare și că instrumentul de raportare a ofertelor unice a fost dezvoltat și este operațional, astfel cum se prevede în măsura de remediere.

(j) Dezvoltarea sistemului electronic de achiziții publice pentru a spori transparența

- (50) Pentru a spori transparența în domeniul achizițiilor publice, Ungaria s-a angajat să creeze și să publice pe site-ul web al sistemului electronic de achiziții publice o bază de date care să conțină informații privind toate anunțurile de atribuire a contractelor din cadrul procedurilor de achiziții publice, într-o formă structurată, inclusiv numerele de identificare ale societăților și numele fiecărui membru individual al consorțiilor și al subcontractanților. Această bază de date se actualizează periodic și se pune la dispoziția publicului în mod gratuit. În urma prezentării propunerii Comisiei, Ungaria a informat Comisia că dezvoltarea unei baze de date cu aceste funcționalități impuse a fost finalizată până la 30 septembrie 2022. Pe baza evaluării de către Comisie a funcționalităților noii baze de date, Consiliul consideră că Ungaria a parcurs etapa-cheie de punere în aplicare relevantă pentru această măsură și a îndeplinit-o.

(k) Elaborarea unui cadru de măsurare a performanței care să evalueze eficiența și rentabilitatea achizițiilor publice

- (51) Pentru a-și respecta angajamentul de a elabora până la 30 septembrie 2022 un cadru de măsurare a performanței care să evalueze eficiența și rentabilitatea achizițiilor publice și care să fie operațional până la 30 noiembrie 2022, Ungaria a adoptat, la 5 septembrie 2022, Hotărârea de Guvern 1425/2022. La 30 noiembrie 2022, Ungaria a publicat pe site-ul sistemului electronic de achiziții publice un document care stabilește cadrul de măsurare a performanței. Pe baza evaluării de către Comisie a cadrului stabilit prin Hotărârea de Guvern 1425/2022, Consiliul consideră că Ungaria a parcurs etapa-cheie de punere în aplicare relevantă și și-a îndeplinit angajamentele pentru această măsură.

(o) Aplicarea ARACHNE, instrumentul de notare a riscurilor al Comisiei

- (52) În ceea ce privește preocupările exprimate cu privire la capacitatea Ungariei de a îmbunătăți controalele privind conflictele de interese în ceea ce privește utilizarea fondurilor Uniunii, Ungaria s-a angajat să aplice proceduri pentru utilizarea sistematică și extinsă a tuturor funcționalităților instrumentului unic de minerit al datelor și de evaluare a riscurilor pe care Comisia îl pune la dispoziția statelor membre (ARACHNE) pentru orice tip de sprijin din partea Uniunii și pentru toate perioadele de programare, pentru a preveni și a depista în mod eficace conflictele de interese, fraudă, corupția, dubla finanțare și alte nereguli. La 30 septembrie 2022, guvernul ungar a adoptat Decretul guvernamental 373/2022 și Decretul de modificare 374/2022, care au intrat în vigoare în aceeași zi și au stabilit dispoziții pentru a asigura transmiterea periodică a anumitor date către ARACHNE. În aceeași zi, primul pachet de date a fost transmis instrumentului ARACHNE. Pe baza evaluării Comisiei potrivit căreia Decretul guvernamental 373/2022 și Decretul de modificare 374/2022 stabilesc normele detaliate pentru utilizarea sistematică și eficace a ARACHNE, Consiliul consideră că Ungaria a parcurs etapa-cheie de punere în aplicare relevantă și și-a îndeplinit angajamentele pentru această măsură.

(p) Consolidarea cooperării cu OLAF

- (53) Ungaria s-a angajat să consolideze cooperarea cu OLAF prin desemnarea unei autorități naționale competente care să asiste OLAF atunci când efectuează controale la fața locului în Ungaria în situația în care un operator economic care face obiectul acestor controale refuză să coopereze. De asemenea, Ungaria s-a angajat să introducă o sancțiune financiară disuasivă care să fie impusă în cazul în care un operator economic refuză să coopereze cu OLAF în scopul verificărilor și al inspecțiilor la fața locului efectuate de OLAF. În urma prezentării propunerii Comisiei, Adunarea Națională a adoptat, la 4 octombrie 2022, Legea XXIX din 2022 care a modificat legislația existentă pentru a desemna Administrația Fiscală și Vamală Națională ca autoritate națională competentă să asiste OLAF și să introducă o sancțiune financiară disuasivă care să fie impusă în cazul în care un operator economic refuză să coopereze cu OLAF. Pe baza evaluării Comisiei, Consiliul consideră că Ungaria a parcurs etapele-cheie de punere în aplicare relevante și și-a îndeplinit angajamentele pentru această măsură.

(q) Adoptarea unui act legislativ care să asigure o mai mare transparență a cheltuielilor publice

- (54) Ca parte a setului de măsuri de remediere, Ungaria s-a angajat să adopte, până la 31 octombrie 2022, un act legislativ care să asigure o mai mare transparență a cheltuielilor publice prin stabilirea unei obligații pentru toate organismele publice de a publica în mod proactiv într-un registru central un set predefinit de informații privind utilizarea fondurilor publice. În urma prezentării propunerii Comisiei, Adunarea Națională a adoptat, la 8 noiembrie 2022, Legea XL din 2022, care a fost modificată la 22 noiembrie 2022 ca parte a pachetului de servicii. La 7 decembrie 2022 a fost adoptată o modificare suplimentară a dispozițiilor privind stabilirea unei proceduri administrative pentru transparență. Evaluarea Comisiei a concluzionat că Ungaria a parcurs etapele-cheie de punere în aplicare necesare, în pofida unei întârzieri în implementarea lor. Cu toate acestea, potrivit evaluării Comisiei astfel cum a fost actualizată la 9 decembrie 2022, în cadrul de reglementare persistă puncte slabe care subminează eficacitatea acestuia, în special lipsa unei obligații pentru toate autoritățile contractante de a publica informații, în absența datelor privind „organismul responsabil” pentru cheltuielile publice, autoritatea contractantă sau prestatorii de servicii, furnizorii și furnizorii de capacitate, în setul minim de date care urmează să fie încărcat în registrul central.

- (55) În concluzie, Ungaria a întreprins o serie de acțiuni pentru a da curs etapelor-cheie de punere în aplicare (legislative și nelegislative) enumerate în anexa la expunerea de motive care însoțește propunerea Comisiei, iar multe dintre angajamentele asumate de Ungaria în cadrul măsurilor de remediere pot fi considerate îndeplinite, astfel cum se menționează mai sus. Aceste evaluări pozitive nu aduc atingere evoluțiilor viitoare în legătură cu acele măsuri de remediere care necesită fie dovezi în practică, fie o perioadă mai lungă de punere în aplicare, în conformitate cu angajamentele asumate de Ungaria.
- (56) Cu toate acestea, există în continuare puncte slabe, riscuri și deficiențe importante într-o serie de măsuri de remediere. În special, o serie de puncte slabe semnificative continuă să submineze caracterul adecvat al măsurilor de remediere care sunt de natură orizontală, structurală și sistemică și au o importanță crucială pentru remedierea încălcărilor sistemice ale principiilor statului de drept în ceea ce privește achizițiile publice, eficacitatea acțiunilor de urmărire penală și combaterea corupției în Ungaria. Aceste puncte slabe pun așadar în pericol eficacitatea măsurilor de remediere în ansamblu.

- (57) Având în vedere caracterul orizontal, structural și sistemic al măsurilor care nu au fost încă implementate, faptul că Ungaria a îndeplinit în mod satisfăcător o serie de angajamente în legătură cu alte măsuri de remediere sectoriale nu este suficient pentru a combate încălcările identificate ale principiilor statului de drept și impactul pe care îl au sau riscă să îl aibă asupra bugetului Uniunii. După cum a precizat Comisia în evaluarea sa actualizată din 9 decembrie 2022, cu o singură excepție, și anume măsura de remediere referitoare la fundațiile de gestionare a activelor de interes public, măsurile de remediere trebuie să fie evaluate în ansamblu, ca un pachet global, având în vedere caracterul lor global adecvat pentru a pune capăt situației și pe baza unei evaluări calitative, nu doar cantitative.
- (58) În consecință, având în vedere evaluarea de mai sus, ar trebui să se concluzioneze că măsurile de remediere notificate de Ungaria, considerate în ansamblu, astfel cum au fost adoptate și având în vedere detaliile pe care le conțin, precum și incertitudinea rezultată cu privire la aplicarea lor în practică, nu pun capăt încălcărilor identificate ale principiilor statului de drept. Întrucât cazurile de neconformitate identificate se referă la încălcări de natură sistemică, acestea afectează în mare măsură buna gestiune financiară a bugetului Uniunii și protecția intereselor financiare ale Uniunii într-un mod suficient de direct.
- (59) Atunci când constată că sunt îndeplinite condițiile prevăzute în Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, Consiliul adoptă măsuri la un nivel adecvat pentru a se asigura că bugetul Uniunii este protejat de impactul real sau potențial care rezultă din încălcările identificate ale principiilor statului de drept.

- (60) Având în vedere încălcările principiilor statului de drept identificate în prezenta decizie și impactul lor semnificativ asupra bugetului Uniunii și având în vedere că măsurile de remediere adoptate până în prezent de Ungaria prezintă puncte slabe semnificative care compromit grav caracterul lor adecvat pentru combaterea acestor încălcări, Consiliul consideră că riscul aferent pentru bugetul Uniunii rămâne la un nivel ridicat. Potrivit considerentului 18 din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, la stabilirea măsurilor care urmează să fie adoptate ar trebui să se țină seama în mod corespunzător de gradul de cooperare a statului membru vizat. Comisia a considerat inițial că o aproximare rezonabilă a riscului pentru buget corespunde unui procent de 65 % din fondurile programelor vizate. Cu toate acestea, având în vedere numărul și importanța măsurilor de remediere care au fost puse în aplicare în mod satisfăcător de Ungaria pentru a combate încălcările identificate ale principiilor statului de drept, stabilirea riscului pentru buget la nivelul de 55 % din programele vizate ar fi o „aproximare rezonabilă”. În consecință, 55 % din angajamentele din cadrul programelor în cauză, odată aprobate, ar trebui suspendate. Nivelul respectiv poate fi considerat o aproximare rezonabilă a impactului asupra bugetului Uniunii sau a riscurilor grave la adresa acestuia, având în vedere gradul de cooperare al Ungariei în timpul procedurii, astfel cum rezultă din măsurile de remediere puse în aplicare, și, prin urmare, este proporțional din perspectiva obiectivului de protecție a bugetului Uniunii prevăzut în Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092.

- (61) În ceea ce privește alegerea dintre diversele tipuri de măsuri prevăzute la articolul 5 din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, Consiliul consideră că suspendarea angajamentelor bugetare care decurg din programele în cauză, odată ce acestea vor fi aprobate, asigură o protecție eficace și în timp util a bugetului Uniunii, prevenind ca încălcările principiilor statului de drept identificate în prezenta decizie să afecteze bugetul alocat programelor în cauză. În același timp, suspendarea angajamentelor bugetare permite în continuare Ungariei să înceapă punerea în aplicare a programelor respective în conformitate cu normele aplicabile și, prin urmare, menține obiectivele politicii de coeziune și poziția beneficiarilor finali. În plus, spre deosebire de alte măsuri posibile, suspendarea angajamentelor bugetare are un caracter temporar și nu are efecte definitive în conformitate cu articolul 7 alineatul (3) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092. Prin urmare, măsura poate fi ridicată în conformitate cu procedura prevăzută la articolul respectiv, fără a se pierde finanțarea din partea Uniunii, cu condiția ca situația să fie pe deplin remediată în termen de doi ani. În concordanță cu principiul proporționalității, măsura aleasă este, așadar, suficientă pentru a asigura protecția bugetului Uniunii, fiind în același timp cea mai puțin oneroasă, ținând seama de circumstanțele cazului.

- (62) În ceea ce privește încălcările identificate în legătură cu fiduciile de interes public, cadrul de reglementare din Ungaria prezintă, astfel cum se indică mai sus, puncte slabe care nu au remediat riscul de conflict de interese pe care măsura de remediere era menită să îl abordeze. Ținând seama de caracterul neadecvat al măsurii de remediere, persistă un risc grav la adresa bugetului Uniunii și acest risc poate fi cel mai bine combătut prin interdicția de a încheia noi angajamente juridice cu orice fiducie de interes public și cu orice entitate deținută de aceasta în cadrul oricărui program care face obiectul gestiunii directe sau indirecte. O astfel de măsură nu afectează alocările globale de fonduri din programele Uniunii care fac obiectul gestiunii directe și indirecte care pot fi utilizate în continuare pentru alte entități și, prin urmare, este suficientă pentru a asigura protecția bugetului Uniunii, fiind, în același timp, proporțională cu ceea ce este strict necesar pentru atingerea obiectivului respectiv.
- (63) În temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092, prezenta decizie nu afectează obligațiile Ungariei de a implementa programele și fondurile vizate de prezenta decizie, în special obligațiile sale față de destinatarii sau beneficiarii finali, inclusiv obligația de a efectua plăți în temeiul normelor sectoriale sau financiare aplicabile. Ungaria trebuie să raporteze Comisiei cu privire la respectarea acestor obligații o dată la trei luni de la adoptarea prezentei decizii.
- (64) Ungaria ar trebui să informeze periodic Comisia cu privire la punerea în aplicare a măsurilor de remediere la care s-a angajat, în special a celor care necesită dovezi în practică sau perioade de punere în aplicare mai lungi.

- (65) Comisia ar trebui să continue monitorizarea situației din Ungaria și să își exercite, după caz, prerogativele în temeiul Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092. În special, Comisia ar trebui să evalueze rapid orice evoluție în punerea în aplicare a măsurilor de remediere propuse de Ungaria, astfel încât să prezinte fără întârziere Consiliului propunerile necesare pentru eliminarea măsurilor în temeiul articolului 7 din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 în cazul în care nu mai sunt îndeplinite condițiile pentru adoptarea acestora. Comisia ar trebui să informeze periodic Consiliul,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

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

Articolul 2

- (1) Un procent de 55 % din angajamentele bugetare aferente următoarelor programe operaționale din cadrul politicii de coeziune, odată aprobate, se suspendă:
 - (a) Programul operațional pentru eficiență de mediu și energetică Plus;
 - (b) Programul operațional integrat pentru transporturi Plus;
 - (c) Programul operațional de dezvoltare teritorială și a așezărilor Plus.

- (2) În cazul în care Comisia execută bugetul Uniunii prin gestiune directă sau indirectă în temeiul articolului 62 alineatul (1) literele (a) și (c) din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046, nu se asumă niciun angajament juridic cu nicio fiducie de interes public constituită în temeiul Legii maghiare IX din 2021 și cu nicio entitate deținută de o astfel de fiducie de interes public.

Articolul 3

Ungaria informează Comisia până la ... [JO: trei luni de la data adoptării prezentei decizii] și ulterior la fiecare trei luni cu privire la punerea în aplicare a măsurilor de remediere la care Ungaria s-a angajat prin cel de al doilea răspuns al său, inclusiv a angajamentelor suplimentare incluse în scrisoarea Ungariei din 13 septembrie 2022.

Articolul 4

Prezenta decizie produce efecte de la data notificării sale.

Articolul 5

Prezenta decizie se adresează Ungariei.

Adoptată la ...,

Pentru Consiliu

Președintele
