



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 13 december 2022
(OR. en)

14247/22

Interinstitutionellt ärende:
2022/0295 (NLE)

FIN 1165
RESPR 36
CADREFIN 190
POLGEN 143

LAGSTIFTNINGSAKTER OCH ANDRA INSTRUMENT

Ärende: RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT om åtgärder för skydd av
unionsbudgeten mot överträdelser av rättsstatens principer i Ungern

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT (EU) 2022/...

av den

om åtgärder för skydd av unionsbudgeten mot överträdelser av rättsstatens principer i Ungern

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten¹, särskilt artikel 6.10,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

¹ EUT L 433I, 22.12.2020, s. 1.

av följande skäl:

- (1) Den 24 november 2021 skickade kommissionen en begäran om uppgifter till Ungern enligt artikel 6.4 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092, som de ungerska myndigheterna besvarade den 27 januari 2022.
- (2) Den 27 april 2022 skickade kommissionen en skriftlig underrättelse till Ungern enligt artikel 6.1 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 (*underrättelsen*). I underrättelsen uttryckte kommissionen sina farhågor och presenterade sina slutsatser om ett antal problem som rör systemet för offentlig upphandling i Ungern, inbegripet
 - a) systembetingade oriktigheter, brister och svagheter i förfarandena för offentlig upphandling,
 - b) den höga andelen förfaranden med endast en anbudsgivare och den låga konkurrensintensiteten i upphandlingsförfaranden,
 - c) problem relaterade till användningen av ramavtal,
 - d) problem med att upptäcka, förebygga och korrigera intressekonflikter, och
 - e) problem relaterade till allmännyttiga truster.

- (3) Dessa problem och deras upprepning över tid påvisar oförmåga, misslyckande eller ovillighet av systembetingad karaktär från de ungerska myndigheternas sida att förhindra beslut som strider mot tillämplig rätt när det gäller offentlig upphandling och intressekonflikter, och därmed att på ett lämpligt sätt hantera riskerna för korruption. De utgör överträdelser av rättsstatens principer, särskilt rättssäkerhetsprincipen och principen om förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, och ger upphov till farhågor vad gäller maktindelningen.
- (4) I underrättelsen redogjorde kommissionen för ytterligare grunder och lade fram sina slutsatser avseende ett antal problem relaterade till utredning och lagföring, och regelverket mot korruption, inbegripet begränsningar med avseende på effektiv utredning och lagföring av påstådd brottslig verksamhet, åklagarmyndigheternas organisation och avsaknaden av ett fungerande och ändamålsenligt regelverk mot korruption i praktiken. Dessa problem utgör överträdelser av rättsstatens principer, särskilt när det gäller rättssäkerhet, förbudet mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter och ett effektivt rättsligt skydd.
- (5) I underrättelsen redogjorde kommissionen för de faktiska omständigheter och specifika grunder på vilka den baserade sina slutsatser, och begärde även att Ungern skulle tillhandahålla vissa uppgifter och data angående dessa faktiska omständigheter och grunder. I underrättelsen gav kommissionen de ungerska myndigheterna två månader för att inkomma med synpunkter.

- (6) Den 27 juni 2022 besvarade Ungern underrättelsen (*det första svaret*). Genom skrivelser av den 30 juni och den 5 juli 2022 lämnade Ungern ytterligare uppgifter för att komplettera det första svaret. Den 19 juli 2022 skickade Ungern dessutom en kompletterande skrivelse med förslag på ett antal korrigerande åtgärder för att åtgärda slutsatserna i underrättelsen.
- (7) Kommissionen bedömde de synpunkter som lämnats i det första svaret och drog slutsatsen att de inte undanröjde farhågorna och slutsatserna i underrättelsen. Dessutom ansåg kommissionen att varken det första svaret eller de kompletterande skrivelserna av den 30 juni och den 5 juli 2022 innehöll lämpliga korrigerande åtgärder som landet vederbörligen åtagit sig inom ramen för förordning (EU, Euratom) 2020/2092. På grund av att skrivelsen av den 19 juli 2022 hade lämnats in så sent kunde den inte beaktas vid bedömningen av det första svaret. Kommissionen beaktade dock alla relevanta uppgifter i den skrivelsen under de följande stegen i det förfarande som föreskrivs i artikel 6 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092, i enlighet med principen om lojalt samarbete med medlemsstaterna.
- (8) I enlighet med artikel 6.7 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 skickade kommissionen den 20 juli 2022 en skrivelse till Ungern (*avsiktsförklaringen*) för att informera medlemsstaten om sin bedömning enligt artikel 6.6 i den förordningen och om de åtgärder kommissionen planerade att föreslå för antagande av rådet enligt artikel 6.9 i den förordningen, i avsaknad av ett åtagande från Ungerns sida att vidta lämpliga korrigerande åtgärder. I avsiktsförklaringen gav kommissionen Ungern möjlighet att lämna synpunkter, i synnerhet om de planerade åtgärdernas proportionalitet.

- (9) Ungern besvarade avsiktsförklaringen den 22 augusti 2022 (*det andra svaret*) och lämnade sina synpunkter på kommissionens slutsatser, förfarandet och proportionaliteten i de åtgärder som angetts i avsiktsförklaringen. Trots att Ungern hade bestritt kommissionens slutsatser föreslog Ungern vissa korrigerande åtgärder för att åtgärda kommissionens farhågor. Den 13 september 2022 skickade Ungern en skrivelse till kommissionen med förtydliganden och ytterligare åtaganden som var relevanta för de föreslagna korrigerande åtgärderna. Ungern anser att de korrigerande åtgärderna, inbegripet de ytterligare åtagandena i skrivelsen av den 13 september 2022, fullt ut åtgärdar kommissionens farhågor och att kommissionen därför inte borde ha föreslagit några åtgärder för rådet.
- (10) Med hänsyn till att villkoren för tillämpning av förordning (EU, Euratom) 2020/2092 var uppfyllda antog kommissionen den 18 september 2022 ett förslag till ett rådets genomförandebeslut om åtgärder för att skydda unionsbudgeten mot överträdelser av rättsstatens principer i Ungern (*kommissionens förslag*).

- (11) Enligt slutsatserna i kommissionens förslag finns det för det första allvarliga systembetingade oriktigheter, brister och svagheter i förfarandena för offentlig upphandling. Sådana oriktigheter har upptäckts vid flera på varandra följande revisioner som kommissionens avdelningar utfört både för programperioden 2007–2013 och för programperioden 2014–2020. Dessa revisioner avslutades med betydande totala finansiella korrigeringar, liksom flera utredningar utförda av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) som ledde till finansiella rekommendationer om återkrav av betydande belopp från Ungern. De tillgängliga uppgifterna indikerar dessutom att det har förekommit ovanligt höga procentandelar tilldelade kontrakt efter förfaranden där det bara en enda anbudsgivare deltog; tilldelning av kontrakt till specifika företag som gradvis har lagt under sig stora marknadsandelar; samt allvarliga brister i tilldelningen av ramavtal. Det finns dessutom farhågor när det gäller att reglerna om offentlig upphandling och intressekonflikter inte tillämpas på *allmännyttiga trustar* och de enheter som de förvaltar, och bristen på transparens när det gäller dessa trusters förvaltning av medel. Dessa problem och deras upprepning över tid påvisar oförmåga, misslyckande eller ovillighet av systembetingad karaktär från de ungerska myndigheternas sida när det gäller att förhindra beslut som strider mot tillämplig rätt såvitt avser offentlig upphandling och intressekonflikter och därmed att på ett lämpligt sätt hantera riskerna för korruption. De utgör överträdelser av rättsstatens principer, särskilt rättssäkerhetsprincipen och principen om förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, och ger upphov till farhågor vad gäller maktindelningen.

- (12) För det andra finns ytterligare problem när det gäller begränsningar av effektiv utredning och lagföring av påstådd brottslig verksamhet, åklagarmyndigheternas organisation och avsaknaden av ett fungerande och effektivt regelverk mot korruption. I synnerhet saknas effektiva rättsmedel vid en oberoende domstol mot åklagarmyndigheternas beslut att inte utreda eller lagföra påstådd korruption, bedrägeri och andra brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, det saknas krav på motivering när sådana fall fördelas eller omfördelas och det saknas regler som förhindrar godtyckliga beslut i detta avseende. Dessutom finns det ingen övergripande strategi för korruptionsbekämpning som täcker de områden som är mest relevanta för förebyggande av korruption; de förebyggande verktygen tas inte i full utsträckning till hjälp vid korruptionsutredningar, särskilt högprofilerade fall av korruption, och överlag saknas effektivt förebyggande och bekämpande av brottsliga bedrägerier och korruptionsbrott. Dessa problem utgör överträdelser av rättsstatens principer, särskilt när det gäller rättssäkerhet, förbudet mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter och ett effektivt rättsligt skydd.

- (13) Enligt kommissionen åtgärdar de synpunkter som Ungern lagt fram i sina svar inte på ett lämpligt sätt de slutsatser som anges i underrättelsen och avsiktsförklaringen. I synnerhet fanns det i svaren inga belägg för att de förbättringar som Ungern nyligen gjort i sitt upphandlingssystem gett resultat (när det gäller transparens, konkurrensintensitet och kontroller av intressekonflikter). Även om vissa ändringar gjordes i det ungerska systemet för offentlig upphandling efter kommissionens revisioner finns det inga tecken på att dessa ändringar har påverkat konkurrensnivån på den ungerska marknaden. De uppgifter som kommissionen har tillgång till visar inte bara på en ökad koncentration av tilldelningar inom offentlig upphandling, utan också på en ökad sannolikhet för att aktörer inom det ungerska styrande partiet tilldelas kontrakten. Kommissionen beställde en studie som gav statistisk empirisk analys av mer än 270 000 offentliga upphandlingskontrakt i Ungern mellan 2005 och 2021. Iakttagelserna i studien bekräftades av resultaten av en granskning av vissa anbudsuppgifter avseende kontrakt som tilldelats vissa av de företag som identifierats som företag med politiska kopplingar. Dessutom samlade kommissionen in rapporter från medier och berörda parter inom turism-, kommunikations- och idrottssektorn. Ungern lade inte fram några bevis för att regler om intressekonflikter som är relevanta för att skydda unionsbudgeten är tillämpliga (eller i praktiken tillämpas) på allmännyttiga truster.

- (14) De identifierade oriktigheterna, bristerna och svagheterna är utbredda och sammanflätade, vilket innebär att det inte går att åtgärda riskerna för unionsbudgeten på ett effektivare sätt med andra förfaranden än de som föreskrivs i förordning (EU, Euratom) 2020/2092. Även om vissa medel som finns tillgängliga enligt sektorsspecifika regler kan användas, såsom revisioner utförda av kommissionens avdelningar och finansiella korrigeringar för oriktigheter som inte korrigerats av de ungerska myndigheterna, är de åtgärderna i allmänhet relaterade till utgifter som redan deklarerats till kommissionen, och det faktum att bristerna förekommit under många år visar att finansiella korrigeringar inte är tillräckliga för att skydda unionens ekonomiska intressen från vare sig nuvarande eller framtida risker.

- (15) När det gäller efterlevnaden och övervakningen av de nödvändiga villkoren i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060¹ bör det noteras att den enda konsekvensen av att inte uppfylla ett av de nödvändiga villkor som avses i artikel 15.5 i den förordningen är att kommissionen inte kommer att ersätta den berörda medlemsstaten för utgifter för insatser som är kopplade till det specifika målet. Förordning (EU, Euratom) 2020/2092 föreskriver ett vidare spektrum av möjliga åtgärder för att skydda unionsbudgeten, inbegripet tillfälligt upphävande av godkännandet av ett eller flera program samt innehållande av åtaganden inom ramen för delad förvaltning. De möjliga åtgärderna enligt förordning (EU, Euratom) 2020/2092 gäller också förfinansiering, vilket inte föreskrivs i artikel 15 i förordning (EU) 2021/1060.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 231, 30.6.2021, s. 159).

- (16) När det gäller tillämpning av regler för offentlig upphandling och tolkning av dessa, klargörs i skäl 17 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 att den unionslagstiftning som avses i artikel 6.1 i den förordningen är finansiell och sektorsspecifik. Överträdelseförfaranden grundar sig inte på en lagstiftningsakt utan direkt på artikel 258 i EUF-fördraget. Den bestämmelsen i primärrätten kan inte anses utgöra *unionslagstiftning* i den mening som avses i artikel 6.1 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092.
- (17) Enligt artikel 22.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241¹ ska medlemsstaterna vid genomförandet av åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda unionens ekonomiska intressen. För att säkerställa överensstämmelse med artikel 22 i den förordningen lade kommissionen den 30 november 2022 fram ett förslag till rådets genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Ungerns återhämtnings- och resiliensplan, som innehåller delmål som införlivar de åtaganden som Ungern gjort inom ramen för de korrigerande åtgärder som överenskommits med kommissionen inom ramen för detta förfarande.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

Det primära ansvaret för att följa unionsrätten och nationell rätt vid genomförandet av åtgärderna inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens ligger kvar hos medlemsstaterna, i enlighet med artikel 22.1 i förordning (EU) 2021/241, medan kommissionen i enlighet med artikel 22.5 i den förordningen kan vidta korrigerande åtgärder vid bedrägeri, korruption eller intressekonflikt som påverkar unionens ekonomiska intressen och som inte har åtgärdats av medlemsstaten, eller vid allvarligt åsidosättande av en skyldighet som följer av låneavtalet eller finansieringsavtalet. Dessutom är delmålen villkor som måste uppfyllas för att Ungern ska kunna lämna in ansökningar om framtida utbetalningar enligt återhämtnings- och resiliensplanen. De kan därför inte på ett tillräckligt direkt sätt skydda unionens ekonomiska intressen i samband med överträdelser av rättsstatsprincipen som redan påverkar eller riskerar att påverka genomförandet i Ungern av andra utgiftsprogram som finansieras genom unionens budget. Än viktigare är att Ungerns återhämtnings- och resiliensplan ännu inte har färdigställts, och dess innehåll och kapacitet att skydda unionens ekonomiska intressen beror på de faktiska åtgärder den kommer att innehålla, men även på hur Ungern kommer att genomföra åtgärderna. Att tillämpa bestämmelserna i förordning (EU) 2021/241 skulle därför inte göra det möjligt för kommissionen att skydda unionsbudgeten på ett mer effektivt sätt i detta fall.

- (18) Mot bakgrund av allt det ovanstående skulle inget annat unionsrättsligt förfarande göra det möjligt för kommissionen att skydda unionsbudgeten på ett mer effektivt sätt än det förfarande som fastställs i artikel 6 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092.

- (19) De identifierade överträdelsernas potentiella inverkan på den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen anses vara särskilt betydande, med tanke på att dessa överträdelser har en inneboende koppling till processen inom ramen för vilken Ungern använder unionsmedlen, eftersom de består i att myndigheter som beslutar om tilldelning av kontrakt som finansieras genom unionsbudgeten inte fungerar korrekt. Inverkan kan dessutom än mer betydande om de identifierade överträdelserna kombineras med de begränsningar av och hinder för upptäckt, utredning och korrigering av bedrägerier som identifierats som ytterligare grunder relaterade till utredning, lagföring och regelverket mot korruption.
- (20) Med tanke på arten av slutsatserna när det gäller offentlig upphandling bör de lämpliga åtgärder som ska antas enligt artikel 4.1 förordning (EU, Euratom) 2020/2092 (*de lämpliga åtgärderna*) avse unionsfinansiering som huvudsakligen genomförs genom offentlig upphandling. De kommissionsrevisioner där bristfälliga och oriktiga processer för offentlig upphandling identifierades omfattade området för sammanhållningspolitiken, och trots att dessa bristers och oriktigheters inverkan på unionsbudgeten har korrigerats ekonomiskt genom tillämpning av reglerna för sammanhållningspolitiken, påvisar de oförmåga, misslyckande eller ovillighet av systembetingad karaktär från de ungerska myndigheternas sida när det gäller att förhindra beslut som strider mot tillämplig rätt om offentlig upphandling och intressekonflikter, och därmed att på ett lämpligt sätt åtgärda riskerna för korruption.

- (21) De program som ska skyddas genom de lämpliga åtgärderna bör i första hand vara sammanhållningspolitiska program 2021–2027 som förväntas genomföras främst genom offentlig upphandling, i analogi med Ungerns sätt att genomföra motsvarande program under den fleråriga budgetramen 2014–2020. Dessa program är det operativa programmet för miljö och energieffektivitet plus, det operativa programmet för integrerad transport plus och det operativa programmet för territoriell utveckling och utbyggnad plus (*de berörda programmen*). De berörda programmen uppskattas genomföras genom offentlig upphandling till 85–90 %.
- (22) De lämpliga åtgärderna bör också avse åtgärder inom ramen för unionsprogram som genomförs med direkt och indirekt förvaltning, för vilka allmännyttiga truster och enheter som underhålls av dem, som anses vara offentliga enheter i den mening som avses i artiklarna 2 b och 5.1 a i förordning (EU, Euratom) 2020/2092, kan vara bidragsmottagare eller genomförandeorgan. När det gäller de identifierade överträdelser som är relevanta för allmännyttiga truster bör alla unionsprogram som genomförs med direkt eller indirekt förvaltning omfattas av de lämpliga åtgärderna.
- (23) I linje med de proportionalitetskrav som fastställs i artikel 5.3 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 bör den lämpliga nivån på de åtgärder som ska tillämpas fastställas med en procentsats som återspeglar den relaterade risken för unionsbudgeten.

- (24) Mot bakgrund av allvaret, frekvensen och varaktigheten av de identifierade systembetingade överträdelserna vid offentlig upphandling kan den ekonomiska risken för unionsbudgetens sunda ekonomiska förvaltning anses vara mycket betydande och motiverar därför åtgärder med en mycket höggradig ekonomisk inverkan.
- (25) Enligt artikel 6.6 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 ska de uppgifter som inkommit och eventuella synpunkter från den berörda medlemsstaten samt lämpligheten av eventuella föreslagna korrigerande åtgärder beaktas vid beslut om lämpliga åtgärder. De korrigerande åtgärder som Ungern föreslagit bör därför inkluderas i bedömningen.
- (26) Ungern angav 17 korrigerande åtgärder i sitt andra svar och kompletterade sedan dessa åtaganden med en skrivelse som lämnades till kommissionen den 13 september 2022. Ungern anser att åtgärderna skulle åtgärda alla problem som kommissionen tog upp i underrättelsen. De föreslagna korrigerande åtgärderna är följande:
- a) Stärka förebyggandet, upptäckten och korrigeringen av olagligheter och oriktigheter när det gäller genomförandet av unionsmedel, genom en nyinrättad integritetsmyndighet.
 - b) Inrätta en arbetsgrupp för korruptionsbekämpning.

- c) Stärka regelverket mot korruption.
- d) Säkerställa insyn i hur stiftelser för förvaltning av tillgångar av allmänt intresse använder unionsstöd.
- e) Införa ett särskilt förfarande för vissa brott relaterade till myndighetsutövning eller förvaltning av offentlig egendom.
- f) Stärka revisions- och kontrollmekanismerna för att garantera sund användning av unionsstöd.
- g) Minska den andel anbudsförfaranden med ett enda anbud som finansieras med unionsmedel.
- h) Minska den andel anbudsförfaranden med ett enda anbud som finansieras genom statsbudgeten.
- i) Utveckla ett rapporteringsverktyg för förfaranden med ett enda anbud för att övervaka och rapportera om förfaranden för offentlig upphandling som avslutats efter ett enda anbud.
- j) Utveckla ett elektroniskt system för offentlig upphandling för att öka insynen.
- k) Utveckla en ram för resultatmätning för bedömning av offentliga upphandlingars ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet.

- l) Anta en handlingsplan för att öka konkurrensen inom offentlig upphandling.
 - m) Tillhandahålla utbildning för mikroföretag samt små och medelstora företag om metoder för offentlig upphandling.
 - n) Inrätta ett stödsystem för att kompensera för kostnader som mikroföretag och små och medelstora företag ådrar sig vid deltagande i offentlig upphandling.
 - o) Använda kommissionens riskbedömningsverktyg Arachne.
 - p) Stärka samarbetet med Olaf.
 - q) Anta en rättsakt som säkerställer ökad insyn i de offentliga utgifterna.
- (27) I tretton av de korrigerande åtgärderna fastställs viktiga genomförandesteg som ska vara uppfyllda senast den 19 november 2022. Ungern har åtagit sig att senast den 19 november 2022 och därefter var tredje månad underrätta kommissionen om genomförandet av de korrigerande åtgärderna, inbegripet de ytterligare åtagandena i skrivelsen av den 13 september 2022. För fyra korrigerande åtgärder, nämligen de korrigerande åtgärderna h och l–n, angav kommissionen att det inte fanns några omedelbara viktiga genomförandesteg, eftersom de kräver en längre genomförandeperiod, och att den ska övervaka genomförandet av dem som en del av sin övervakning av alla korrigerande åtgärder, på grundval av den kvartalsvisa rapportering som Ungern genom sin skrivelse av den 19 november 2022 åtagit sig att genomföra, till och med den 31 december 2028.

- (28) På ett allmänt plan åtog sig Ungern att vidta de korrigerande åtgärder som landet föreslagit i sitt andra svar för att villkorslöst åtgärda de problem som togs upp i underrättelsen och att hålla dem och tillhörande lagstiftning i kraft utan tidsbegränsning samt att vederbörligen upprätthålla efterlevnaden av de regler som fastställs i den.
- (29) Precis som förtydligats i den motivering som åtföljde kommissionens förslag ansåg kommissionen att de föreslagna korrigerande åtgärderna tillsammans i princip skulle kunna åtgärda problemen med systembetingade oriktigheter, brister och svagheter i offentlig upphandling, risker för intressekonflikter och farhågor rörande ”allmännyttiga trustar”, samt de ytterligare grunderna avseende utredning, lagföring och regelverket mot korruption, förutsatt att alla åtgärder genomförs korrekt och på ett ändamålsenligt sätt.

- (30) Kommissionen tillade dock också att genomförandebestämmelserna för de föreslagna korrigerande åtgärderna ännu inte hade fastställts, särskilt i fråga om hur viktiga delar av åtgärderna skulle införlivas i de faktiska rättsakter som ska antas för genomförandet av de korrigerande åtgärderna. Med tanke på att flera av de problem som identifierats i Ungern inte bara handlar om ändringar av den rättsliga ramen utan framför allt om det konkreta genomförandet av förändringar i praktiken, vilket tar längre tid innan det ger konkreta resultat, kvarstod vid tiden för kommissionens förslag en risk för unionsbudgeten, tills åtminstone de viktigaste delarna av vissa av de korrigerande åtgärderna genomförts i enlighet med den tidsplan för de korrigerande åtgärderna som Ungern lämnade in i sitt andra svar. I avvaktan på ikraftträdandet av de centrala lagstiftningstexter som skulle genomföra många av de föreslagna korrigerande åtgärderna och med beaktande av bedömningen i den motivering som åtföljde kommissionens förslag liksom möjligheten att åtgärderna kanske inte genomförs korrekt, eller att åtgärdernas ändamålsenlighet urvattnas när de utarbetas mer i detalj, uppskattade kommissionen att risknivån för unionsbudgeten motsvarade 65 % av det berörda programmet, dvs. 5 procentenheter under den uppskattade risken utan korrigerande åtgärder. Kommissionen föreslog därför att rådet skulle anta lämpliga åtgärder enligt artikel 6.9 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092.

- (31) Med beaktande av att Ungern hade åtagit sig att vidta korrigerande åtgärder för att åtgärda situationen i enlighet med en detaljerad tidsplan och att kommissionen ansåg att de föreslagna korrigerande åtgärderna sammantaget, om de specificeras och genomförs korrekt och i enlighet med den detaljerade tidsplanen, i princip skulle kunna lösa problemen, beslutade rådet den 13 oktober 2022 efter en begäran från Ungern, att det förelåg exceptionella omständigheter i enlighet med artikel 6.10 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 som var tillräckliga för att det skulle vara berättigat att förlänga tidsfristen för antagande av genomförandebeslutet med ytterligare två månader för att ge kommissionen och rådet tillräckligt med tid för att bedöma antagandet och det effektiva genomförandet av de korrigerande åtgärderna, med tanke på det stora antalet och deras tekniska komplexitet.
- (32) För att hålla de tidsfrister som fastställts i de viktiga genomförandestegen antog Ungern flera rättsakter mellan slutet av september och början av oktober 2022. Ytterligare intensiva diskussioner mellan de ungerska myndigheterna och kommissionens avdelningar var nödvändiga för att försöka säkerställa att dessa rättsakter helt överensstämmer med de korrigerande åtgärderna och att de blir ändamålsenliga. Som ett resultat av dessa diskussioner lade den ungerska regeringen den 15 november 2022 fram ett så kallat *tjänstepaket* för nationalförsamlingen med ett antal föreslagna ändringar av de lagtexter som hade antagits i slutet av september och början av oktober 2022.

Tjänstepaketet består av två lagförslag, ett (T/2033) för antagande enligt det ordinarie förfarandet, för vilket slutomröstningen ägde rum den 22 november 2022, och det andra lagförslaget (T/2032) för antagande enligt det förfarande som gäller för kardinallagar (som kräver två tredjedels majoritet), för vilket slutomröstningen ägde rum den 7 december 2022. Den nationella församlingen antog båda akterna. Genom skrivelser som lämnades in till kommissionen den 19 november, den 26 november, och den 6 och 7 december 2022 informerade Ungern kommissionen om de åtgärder som vidtagits för att genomföra de tidigare åtagandena.

- (33) Den 30 november 2022 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om de korrigerande åtgärder som Ungern anmält och tillhandahöll rådet en bedömning av lämpligheten hos de korrigerande åtgärder som Ungern antagit från och med den 19 november 2022. Efter en begäran från rådet den 6 december 2022 tillhandahöll kommissionen den 9 december 2022 en uppdaterad bedömning angående de ytterligare åtgärder som vidtagits av Ungern fram till den 7 december 2022. Kommissionens meddelande av den 30 november 2022 och den uppdaterade bedömningen av den 9 december 2022, utgör sammantaget med den motivering som åtföljde kommissionens förslag grunden för överläggningarna i rådet.

- a) **Stärkande av förebyggande, upptäckt och korrigerande av olagligheter och oriktigheter när det gäller genomförandet av unionsmedel genom en nyinrättad integritetsmyndighet**
- (34) Ungern åtog sig att inrätta en ny integritetsmyndighet i syfte att stärka förebyggande, upptäckt och korrigerande av bedrägerier, intressekonflikter och korruption samt andra olagligheter och oriktigheter i samband med genomförandet av allt finansiellt stöd från unionen. Inrättandet av integritetsmyndigheten, ett nytt organ i Ungern, är en övergripande åtgärd som syftar till att avhjälpa de systembetingade överträdelserna av rättsstatens principer när det gäller offentlig upphandling som påverkar unionens ekonomiska intressen. Det är därför en av de centrala korrigerande åtgärder som Ungern föreslagit för att bemöta kommissionens farhågor.

- (35) Ungern har i den föreslagna korrigerande åtgärden inkluderat ett antal aspekter som kommissionen vid tidpunkten för kommissionens förslag bedömde positivt, särskilt i fråga om den nya integritetsmyndighetens syfte och mål, ii) omfattningen av dess mandat och långtgående befogenheter, inbegripet befogenhet att instruera upphandlande myndigheter att avbryta anbudsförfaranden, begära att administrativa utredningsorgan genomför utredningar och rekommendera att specifika ekonomiska aktörer utesluts från unionsfinansiering, rätten att begära rättslig prövning av alla myndighetsbeslut som rör förfaranden för offentlig upphandling som inbegriper någon form av unionsstöd (och som kan bli föremål för rättslig prövning) osv., iii) reglerna om utseende av integritetsmyndighetens styrelse och om en *behörighetskommitté* som ska medverka i syfte att garantera att integritetsmyndigheten är helt oberoende. Dessutom har Ungern åtagit sig att se till att integritetsmyndigheten kommer att förlita sig på fakta som fastställts genom rättsliga beslut, att den kommer att kunna väcka talan vid domstol och att dess egna beslut kommer att kunna bli föremål för rättslig prövning.

Ungern har därför också åtagit sig att alla domstolar i Ungern som handlägger civil-, förvaltnings- och brottmål, inbegripet de som är relevanta för skyddet av unionens ekonomiska intressen, kommer att uppfylla kraven på att vara oberoende, opartiska och inrättade enligt lag i enlighet med artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och det berörda unionsregelverket. Ungern åtog sig också att ta viktiga genomförandesteg för inrättandet av integritetsmyndigheten senast den 19 november 2022. Efter det att kommissionens förslag lagts fram för rådet antog Ungern den 4 oktober 2022 lagen om inrättande av integritetsmyndigheten (lag XXVII från 2022 om kontroll av användningen av Europeiska unionens budgetmedel, *lagen om integritetsmyndigheten*), som trädde i kraft den 11 oktober 2022. Ytterligare ändringar av lagen om integritetsmyndigheten infördes som en del av de två lagförslag utgörande det *tjänstepaket* som lades fram för nationalförsamlingen den 15 november 2022 och med avseende på vilket omröstning skedde den 22 november 2022 och den 7 december 2022. I enlighet med kraven i den korrigerande åtgärden samrådde Ungern med Europarådet och OECD i den process som ledde fram till antagandet av lagen om integritetsmyndigheten och beaktade vissa rekommendationer. Parallellt med lagstiftningsförfarandena inledde de ungerska myndigheterna den 23 september 2022 ett förfarande för urval och utseende av ledamöter i behörighetskommittén och sedan, den 14 oktober 2022, för ledamöterna i integritetsmyndighetens styrelse, vilka slutligen utsågs den 4 november 2022. Integritetsmyndigheten höll sitt första officiella möte den 18 november 2022.

- (36) Som kommissionen konstaterade i sitt meddelande av den 30 november 2022 och bekräftade den 9 december 2022 efter en grundlig bedömning uppfyller det regelverk för integritetsmyndigheten som fastställs i lagen om integritetsmyndigheten emellertid inte de åtaganden som gjorts inom ramen för den korrigerande åtgärden, som därför inte kan anses vara fullt effektiv och adekvat enligt förordning (EU, Euratom) 2020/2092. De svaga punkter, risker och brister i den korrigerande åtgärden, som äventyrar integritetsmyndighetens ändamålsenlighet och oberoende och dess förmåga att hantera kommissionens iakttagelser är särskilt följande: i) avsaknaden av en tydlig regel om att integritetsmyndigheten ska behålla sin behörighet efter det att ett projekt har dragits tillbaka från unionsfinansiering; ii) svagheter i systemet för rättslig prövning av upphandlande myndigheters beslut som inte följer integritetsmyndighetens rekommendationer; iii) svagheter i uppsägningsförfarandet; iv) integritetsmyndighetens direkta befogenheter, i motsats till tillsynsbefogenheter, i förhållande till de olika grupperna av deklaranter, och avsaknaden av överföring av befogenheter till integritetsmyndigheten för kontroll av regeringsmedlemmars tillgångsdeklarationer; v) det begränsade tillämpningsområdet eftersom inte alla *högrisktjänstemän* omfattas av integritetsmyndighetens kontroll när det gäller tillgångsdeklarationer. Rådet anser att de brister som identifierats, särskilt de som begränsar integritetsmyndighetens befogenheter, av dessa skäl, vilka utvecklas ytterligare i kommissionens meddelande, är så allvarliga att de allvarligt undergräver integritetsmyndighetens förmåga att åtgärda de systembetingade överträdelserna av rättsstatens principer när det gäller offentlig upphandling som påverkar unionens ekonomiska intressen.

b) Arbetsgrupp för korruptionsbekämpning

- (37) Ungern åtog sig att inrätta en arbetsgrupp för korruptionsbekämpning med uppgift att bland annat undersöka befintliga åtgärder mot korruption och utarbeta förslag för att förbättra förebyggande, upptäckt, utredning, lagföring och påföljder för korruption. En viktig del av den korrigerande åtgärden gällde att säkerställa att icke-statliga aktörer som är verksamma på området korruptionsbekämpning deltar fullständigt, strukturerat och på ett ändamålsenligt sätt tillsammans med företrädare för regeringen. Dessutom åtog Ungern sig att utföra omfattande samråd med nationella och internationella berörda parter, inbegripet kommissionen, vid utarbetandet av utkastet till lagstiftning. Ungern åtog sig att ta viktiga genomförandesteg i syfte att inrätta regelverket för den nya arbetsgruppen för korruptionsbekämpning senast den 30 september 2022. I linje med den korrigerande åtgärden föreskrivs i de relevanta bestämmelserna i lagen om integritetsmyndigheten att 50 % av ledamöterna i den nya arbetsgruppen för korruptionsbekämpning ska företräda icke-statliga aktörer och väljas ut på grundval av ett öppet, transparent och icke-diskriminerande urvalsförfarande med objektiva kriterier som rör sakkunskap och meriter. Efter framläggandet av kommissionens förslag samrådde Ungern med OECD och Europarådet och föreskrev att den nya arbetsgruppen för korruptionsbekämpning inom ramen för lagen om integritetsmyndigheten skulle inrättas. Den nya arbetsgruppen för korruptionsbekämpning inrättades slutligen den 1 december 2022.

- (38) Mot bakgrund av denna utveckling och på grundval av kommissionens bedömning anser rådet att Ungern har tagit de relevanta viktiga genomförandestegstegen och att regelverket för den nya arbetsgruppen för korruptionsbekämpning enligt lagen om integritetsmyndigheten uppfyller de åtaganden som fastställts i den korrigerande åtgärden.

c) Stärka regelverket för korruptionsbekämpning

- (39) Ungern åtog sig att senast den 30 september 2022 anta strategier för bedrägeribekämpning och korruptionsbekämpning som fastställer uppgifterna för de enheter som deltar i genomförandet av allt ekonomiskt stöd från unionen i samband med förebyggande, upptäckt och korrigerande av bedrägerier, intressekonflikter och korruption. Ungern åtog sig vidare att utvidga den personkrets som omfattas av, och det materiella tillämpningsområdet för, kravet på redovisning av tillgångar från och med den 1 november 2022. Denna korrigerande åtgärd är av horisontell och systembetingad karaktär och syftar till att bekämpa korruption och säkerställa öppenhet på det politiska området. Det är därför en av de centrala korrigerande åtgärder som Ungern föreslår.

- (40) Sedan förslaget lades fram har Ungern vidtagit ett antal åtgärder för att ta itu med de viktiga genomförandestegen för denna korrigerande åtgärd. Den 30 september 2022 antog Ungern strategin mot bedrägeri och korruption för programperioden 2021–2027 och för genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen (regeringsbeslut 1470/2022). Strategin ändrades därefter och en ny version antogs och offentliggjordes den 15 november 2022 (regeringsbeslut 1540/2022). Nationalförsamlingen antog *lagen om tillgångsdeklarationer* (lag XXXI från 2022) den 25 oktober 2022, som trädde i kraft den 1 november 2022 med vissa undantag. Den 15 november 2022 förelade Ungern nationalförsamlingen ett förslag till ändring av *lagen om tillgångsdeklarationer*, som en del av det tjänstepaket som antogs den 7 december 2022.

- (41) När det gäller strategierna för bedrägeribekämpning och korruptionsbekämpning konstaterade kommissionen i sitt meddelande av den 30 november 2022 att Ungern, trots att Ungern inte höll den överenskomna tidsfristen på grund av antagandet av ändringar, hade uppfyllt de åtaganden som fastställts i den korrigerande åtgärden. När det gäller tillgångsdeklarationer konstaterade kommissionen att lagen om tillgångsdeklarationer, i linje med den korrigerande åtgärden, utvidgar den personkrets som omfattas av kravet på tillgångsdeklaration till att omfatta personer som anförtratts högre politiska funktioner och ledamöter i nationalförsamlingen samt deras släktingar som bor i samma hushåll som den berörda personen. Lagen utvidgar också det materiella tillämpningsområdet för tillgångsdeklarationer till att omfatta alla relevanta tillgångar. På grundval av kommissionens bedömning kvarstår dock viktiga svagheter, risker och brister i det regelverk för deklaration av tillgångar som inrättats av Ungern, särskilt följande: i) bristen på klarhet och rättssäkerhet när det gäller upplysningsskyldigheten för fast egendom, inbegripet egendom utanför Ungerns jurisdiktion, ii) bristen på klarhet avseende den personkrets som omfattas av kravet på tillgångsdeklarationer samt det materiella och tidsmässiga tillämpningsområdet för redovisning av tillgångar, inkomster och ekonomiska intressen för vissa chefer, tjänstemän och ledamöter i nationalförsamlingen och för deras makar eller sambor och barn som bor i samma hushåll som den berörda personen, iii) underlåtenheten att i lagen om tillgångsdeklarationer införa en uttrycklig hänvisning till inrättandet av ett system med tillgångsdeklarationer som lämnas in elektroniskt i digitalt format och som ska lagras i en offentlig databas som är sökbar avgiftsfritt och utan att krav på registrering. Rådet anser av dessa skäl, som utvecklas ytterligare i kommissionens meddelande, att de identifierade svagheterna skapar möjliga kryphål i lagstiftningen och följaktligen undergräver den korrigerande åtgärdens ändamålsenlighet.

d) Säkerställa insyn i hur stiftelser för förvaltning av tillgångar av allmänt intresse använder unionsstöd

- (42) Ungern åtog sig att säkerställa insyn i hur stiftelser för förvaltning av tillgångar av allmänt intresse använder unionsstöd genom att ändra det relevanta regelverket senast den 30 september 2022. Efter det att kommissionens förslag lagts fram antog nationalförsamlingen en lagstiftningsakt om ändring av vissa lagar om stiftelser för förvaltning av tillgångar av allmänt intresse som utför offentliga uppgifter, den nationella skatte- och tullförvaltningen och Europeiska byrån för bedrägeribekämpnings kontroller av användningen av Europeiska unionens budgetmedel (lag XXIX från 2022), som trädde i kraft den 13 oktober 2022.

- (43) I linje med den korrigerande åtgärden infördes genom lag XXIX från 2022 ändringar som utvidgade tillämpningsområdet för reglerna om offentlig upphandling och intressekonflikter till att även omfatta stiftelser för förvaltning av tillgångar av allmänt intresse som utför offentliga uppgifter. Regelverket hindrar dock fortfarande inte tjänstemän på högsta nivå, inbegripet högre politiska chefer från nationalförsamlingen och Ungerns autonoma organ, från att ingå i styrelser för stiftelser för förvaltning av tillgångar av allmänt intresse, vilket kommissionen upprepade gånger har begärt. Ungern har dessutom från och med den 1 november 2022 återinfört (genom ett undantag från det allmänna förbudet) möjligheten för högre politiska chefer att inneha andra avlönade anställningar, inbegripet i styrelser för stiftelser för förvaltning av tillgångar av allmänt intresse. Rådet anser av dessa skäl, som utvecklas ytterligare i kommissionens meddelande, att svagheter i regelverket i kombination med den nya lagstiftningsutvecklingen förvärrar den eventuella intressekonflikt som den korrigerande åtgärden var avsedd att åtgärda och därför gör den otillräcklig för att bemöta kommissionens ursprungliga farhågor.

e) Införa ett särskilt förfarande för vissa brott i samband med myndighetsutövning eller förvaltning av offentlig egendom

- (44) Ungern åtog sig att inrätta ett nytt förfarande för rättslig prövning vid särskilda brott i samband med myndighetsutövning eller förvaltning av offentlig egendom. Inom ramen för den korrigerande åtgärden, måste det nya förfarandet möjliggöra rättslig prövning av åklagarmyndighetens eller den utredande myndighetens beslut att avskriva en brottsanmälan eller avsluta det straffrättsliga förfarandet (dvs. att avsluta en brottsutredning utan åtal) när det gäller korruption och korruptionsrelaterade handlingar. Det nya förfarandet måste ge en undersökningsdomare befogenhet att besluta att det straffrättsliga förfarandet ska inledas eller fortsätta. Alla fysiska och juridiska personer, med undantag för offentliga myndigheter, kan lämna in ansökningar inom ramen för förfarandet, vilket också kan leda till en möjlighet att väcka åtal vid domstol. Denna korrigerande åtgärd är en övergripande åtgärd som syftar till att avhjälpa strukturella problem med effektiviteten i lagföringsåtgärderna i Ungern och säkerställa att effektiva och avskräckande åtgärder vidtas för att säkerställa skyddet av unionens ekonomiska intressen, i enlighet med artikel 325 i EUF-fördraget. Det är därför en av de centrala korrigerande åtgärder som Ungern föreslagit för att bemöta kommissionens farhågor.

- (45) Ungern inkluderade en rad inslag i den föreslagna korrigerande åtgärden som kommissionen bedömde som positiva vid tiden för kommissionens förslag, såsom en möjlighet för juridiska personer att ansöka om prövning med detta förfarande, en garanterad privilegierad processuell ställning för den person som anmäler ett brott, det faktum att exklusiv behörighet att pröva mål inom ramen för det nya förfarandet kommer att tilldelas en specialdomstol (närmare bestämt Budas centrala distriktsdomstol), det faktum att alla domstolar och undersökningsdomare som är involverade i det nya förfarandet kommer att uppfylla kraven i artikel 19.1 i EU-fördraget och det berörda unionsregelverket samt en rimlig tidsram för förfarandet i allmänhet. Ungern åtog sig också att ta viktiga genomförandesteg för antagande och ikraftträdande av de nödvändiga ändringarna av straffprocesslagen och av relevanta genomförandebestämmelser senast den 15 november 2022. Efter det att kommissionens förslag lagts fram för rådet antog nationalförsamlingen en lag om ändring av lag XC från 2017 om straffprocesslagen (*lagen om rättslig prövning*) den 3 oktober 2022, som trädde i kraft den 15 november 2022 och ändrades ytterligare efter diskussioner med kommissionen och antogs i en ändrad version den 22 november 2022. Ungern inledde en förhandsgranskning vid den ungerska författningsdomstolen, som fastslog att lagen om rättslig prövning var förenlig med principen om lagföringsmonopol såsom den följer av den ungerska grundlagen. Ungern överlämnade till kommissionen slutligen utkastet till dekret om de genomförandebestämmelser som är nödvändiga för tillämpningen av det nya förfarandet för rättslig prövning och åtog sig att anta dem utan dröjsmål för att säkerställa att de träder i kraft den 1 januari 2023.

- (46) Lagen om rättslig prövning genomför ett antal av de åtaganden som föreslås i korrigeringsåtgärderna genom att införa relevanta ändringar av straffprocesslagen. Kommissionen har också välkomnat ytterligare åtgärder som vidtagits av Ungern inom ramen för ändringen av lagen om rättslig prövning, såsom integritetsmyndighetens befogenhet att lämna in en begäran om prövning eller upprepad prövning och avskaffandet av riksåklagarens befogenhet att ansöka om ett extraordinärt rättsmedel mot beslut. Som framgår av kommissionens bedömning inför dock vissa bestämmelser i lagen om rättslig prövning ett utrymme för skönsmässig bedömning i förfarandet som skulle kunna användas för att påverka resultatet av en begäran om prövning eller åtal, vilket äventyrar den korrigerande åtgärdens effektivitet och övergripande lämplighet. I synnerhet i) anges i de tillämpliga bestämmelserna inte klart vilka de rättsliga följderna blir för åklagaren av ett domstolsbeslut om upphävande av åklagarens beslut efter en ansökan om prövning. Eftersom det inte finns några garantier för att beslut till följd av en rättslig prövning kommer att följas upp på ett vederbörligt sätt genom korrekta rättsliga åtgärder från åklagarämbetet, undergräver åklagarmyndighetens utrymme för skönsmässig bedömning allvarligt den korrigerande åtgärdens effektivitet och därmed dess lämplighet. Dessutom ii) krävs enligt lagen om rättslig prövning i de fall där åtal kan begäras att grunden för begäran om åtal provas av domstolen inom stängda dörrar och utan bevisupptagning, vilket kompletterar den preliminära prövningen av formella grunder som fastställts enligt det nya förfarandet.

På grundval av kommissionens bedömning och de skäl som anförts till stöd för denna, utgör en sådan prövning i domstolen av grunderna för begäran om åtal en materiell filtrering som skulle riskera att föregripa eller förhindra ett avgörande i sak, utan möjlighet att begära och ta del av bevisning i målet. Detta utgör ett onödigt steg och undergräver den korrigerande åtgärdens effektivitet. Slutligen klargör lagen om rättslig prövning inte tillämpningsområdet i tiden för de nya reglerna och klargör i synnerhet inte att det nya förfarandet även kommer att tillämpas på (icke-preskriberade) brott som begåtts före den 1 januari 2023. Rådet anser av dessa skäl och de som utvecklas ytterligare i kommissionens meddelande att de identifierade svagheter är så betydande att de allvarligt äventyrar den korrigerande åtgärdens lämplighet för att komma till rätta med problemen med ineffektiva utredningar, ineffektiv lagföring och ineffektiva påföljder för brott på området för offentlig egendom.

f) Stärka revisions- och kontrollmekanismerna för att garantera en sund användning av unionsstöd

- (47) Ungern åtog sig att stärka revisions- och kontrollmekanismerna för att garantera en sund användning av unionsstöd genom att i relevant nationell lagstiftning inkludera bestämmelser för att stärka regler och förfaranden för att mer effektivt förebygga, upptäcka och korrigera intressekonflikter vid användning av unionens medel i enlighet med artikel 61 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046¹, inbegripet en effektiv mekanism för kontroll av giltigheten hos förklaringar om intressekonflikter. Efter det att kommissionens förslag lagts fram har Ungern vidtagit ett antal åtgärder för att ta itu med de viktiga genomförandestegen för denna korrigerande åtgärd. I synnerhet antog och ändrade nationalförsamlingen lag XXVIII från 2022, som inrättade direktoratet för internrevision och integritet vid premiärministerns kansli och ger det garantier om oberoende och effektivitet. Tjänstepaketet innehöll också ett lagförslag om ändring av det regelverk som styr generaldirektoratet för revision av EU-medel (*EUTAF*). Ungern antog vidare regeringsdekret 373/2022 om ändring av dekret 374/2022 samt regeringsdekret 463/2022 om förstärkning av reglerna och förfarandena för att mer effektivt förebygga, upptäcka och korrigera intressekonflikter. På grundval av kommissionens meddelande av den 30 november 2022 och de skäl som lämnats däri anser rådet att Ungern har vidtagit de viktiga genomförandestegen och att de relevanta lagstiftningstexterna uppfyller de åtaganden som fastställts genom den korrigerande åtgärden.

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

g) Minska andelen anbudsförfaranden med ett enda anbud som finansieras med unionsmedel

- (48) Ungern åtog sig att sänka andelen upphandlingsförfaranden som finansieras med unionsmedel och som avslutas under 2022 med ett enda anbud till mindre än 15 %, mätt med den metod som används i resultattavlan för den inre marknaden, senast den 31 december 2022. Det viktiga genomförandesteget för denna åtgärd var resultatet av EUTAF:s första revision av efterlevnaden av metoden i resultattavlan för den inre marknaden senast den 30 september 2022. Ungern lämnade in rapporten den 7 oktober 2022 och, efter synpunkter från kommissionen, en reviderad slutlig version den 3 november 2022. I revisionen konstaterades att den metod som användes var lämplig och i linje med den metod som används i resultattavlan för den inre marknaden, med ett undantag för vilket EUTAF har utfärdat en rekommendation. På grundval av kommissionens meddelande av den 30 november 2022 och de skäl som angavs däri anser rådet att Ungern har tagit det viktiga genomförandesteget i enlighet med vad som krävdes enligt den korrigerande åtgärden.

- i) **Utveckla ett rapporteringsverktyg för förfaranden med ett enda anbud för att övervaka och rapportera om förfaranden om offentlig upphandling som avslutats efter ett enda anbud**
- (49) Ungern åtog sig att senast den 30 september 2022 utveckla ett nytt övervaknings- och rapporteringsverktyg för att mäta andelen upphandlingsförfaranden som resulterar i ett enda anbud som finansieras med nationella medel, unionsstöd eller båda. Efter det att kommissionens förslag lagts fram vidtog Ungern ett antal åtgärder för att ta itu med de viktiga genomförandestegen för denna korrigerande åtgärd. I synnerhet utvecklade Ungern ett nytt övervaknings- och rapporteringsverktyg som i revisionen anses vara operativt, funktionellt och kapabelt att övervaka andelen upphandlingsförfaranden med ett enda anbud. I linje med den korrigerande åtgärden kommer rapporteringsverktyget senast den 31 december 2022 ha vidareutvecklats för att inkludera uppgifter om geografiska beteckningar. På grundval av kommissionens meddelande av den 30 november 2022 och de skäl som angavs däri anser rådet att Ungern har tagit de viktiga genomförandestegen och att rapporteringsverktyget för förfaranden med ett enda anbud har utvecklats och är operativt i enlighet med vad som krävdes enligt den korrigerande åtgärden.

j) Utveckla ett elektroniskt system för offentlig upphandling för att öka transparensen

- (50) För att öka transparensen vid offentlig upphandling åtog sig Ungern att på webbplatsen för det elektroniska systemet för offentlig upphandling skapa och offentliggöra en databas med information om alla meddelanden om tilldelning av kontrakt vid offentlig upphandling i strukturerad form, inklusive företags identifieringsnummer och namn på varje enskild konsortiemedlem och på underleverantörerna. Denna databas ska uppdateras regelbundet och vara tillgänglig för allmänheten avgiftsfritt. Efter det att kommissionens förslag hade lämnats in informerade Ungern kommissionen om att utvecklingen av en databas med de begärda funktionerna hade slutförts senast den 30 september 2022. På grundval av kommissionens bedömning av den nya databasens funktioner anser rådet att Ungern har tagit det relevanta viktiga genomförandesteget för denna åtgärd och fullgjort det.

k) Utveckla en ram för resultatmätning för bedömning av offentliga upphandlingars effektivitet och kostnadseffektivitet

- (51) För att fullgöra sitt åtagande att utveckla en ram för resultatmätning för att bedöma effektiviteten och kostnadseffektiviteten i offentliga upphandlingar senast den 30 september 2022, vilken skulle vara operativ senast den 30 november 2022, antog Ungern den 5 september 2022 regeringsbeslut 1425/2022. Den 30 november 2022 offentliggjorde Ungern på webbplatsen för det elektroniska systemet för offentlig upphandling ett dokument i vilket ramen för resultatmätning fastställs. På grundval av kommissionens bedömning av den ram som fastställdes i regeringsbeslut 1425/2022 anser rådet att Ungern har tagit det relevanta viktiga genomförandesteget och fullgjort sina åtaganden för denna åtgärd.

o) Använda kommissionens riskbedömningsverktyg Arachne

- (52) När det gäller de farhågor som uttryckts om Ungerns förmåga att förbättra kontrollerna av intressekonflikter vid användningen av unionsmedel, åtog sig Ungern att tillämpa förfaranden för systematisk och utökad användning av alla funktioner i det gemensamma datautvinnings- och riskbedömningsverktyg (Arachne) som kommissionen ställer till medlemsstaternas förfogande för allt unionsstöd och för alla programperioder i syfte att på ett ändamålsenligt sätt förebygga och upptäcka intressekonflikter, bedrägerier, korruption, dubbelfinansiering och andra oriktigheter. Den 30 september 2022 antog den ungerska regeringen regeringsdekret 373/2022 och ändringsdekret 374/2022, som trädde i kraft samma dag och innehöll bestämmelser för att säkerställa en regelbunden överföring av vissa uppgifter till Arachne. Samma dag överfördes det första paketet med uppgifter till Arachne-verktyget. På grundval av kommissionens bedömning att regeringsdekret 373/2022 och ändringsdekret 374/2022 innehåller detaljerade regler för en systematisk och ändamålsenlig användning av Arachne anser rådet att Ungern har tagit det relevanta viktiga genomförandesteget och fullgjort sina åtaganden för denna åtgärd.

p) Stärkt samarbete med Olaf

- (53) Ungern åtog sig att stärka samarbetet med Olaf genom att utse en behörig nationell myndighet att bistå Olaf vid kontroller på plats i Ungern när en ekonomisk aktör som omfattas av dessa kontroller vägrar att samarbeta. Ungern åtog sig också att införa en avskräckande ekonomisk sanktion som ska utdömas om en ekonomisk aktör vägrar att samarbeta med Olaf i samband med Olafs kontroller och inspektioner på plats. Efter det att kommissionens förslag lagts fram antog nationalförsamlingen den 4 oktober 2022 lag XXIX från 2022, genom vilken den befintliga lagstiftningen ändrades så att den nationella skatte- och tullmyndigheten utsågs till behörig nationell myndighet för att bistå Olaf och för att införa en avskräckande ekonomisk sanktion som ska utdömas om en ekonomisk aktör vägrar att samarbeta med Olaf. På grundval av kommissionens bedömning anser rådet att Ungern har tagit de relevanta viktiga genomförandestegen och fullgjort sina åtaganden för denna åtgärd.

q) Anta en lagstiftningsakt som säkerställer ökad transparens vad gäller offentliga utgifter

- (54) Som en del av de korrigerande åtgärderna åtog sig Ungern att senast den 31 oktober 2022 anta en lagstiftningsakt som säkerställer ökad transparens vad gäller offentliga utgifter genom att föreskriva en skyldighet för alla offentliga organ att proaktivt offentliggöra en på förhand fastställd uppsättning information om användningen av offentliga medel i ett centralt register. Efter det att kommissionens förslag lagts fram antog nationalförsamlingen den 8 november 2022 lag XL från 2022, vilken den 22 november 2022 ändrades som en del av tjänstepaketet. En ytterligare ändring av bestämmelserna om inrättandet av ett ytterligare administrativt förfarandet för transparens antogs den 7 december 2022. I kommissionens bedömning konstaterades att Ungern tagit de erforderliga viktiga genomförandestegen trots en fördröjning i genomförandet. På grundval av kommissionens bedömning i den uppdaterade versionen av den 9 december 2022, kvarstår en svaghet i regelverket som undergräver dess ändamålsenlighet, särskilt avsaknaden av en skyldighet för alla upphandlande myndigheter att offentliggöra information om det saknas uppgifter om *ansvarigt organ* för offentliga utgifter, upphandlande myndighet eller tjänsteleverantörer, leverantörer och kapacitetsleverantörer i den minsta uppsättning uppgifter som ska läggas upp i det centrala registret.

- (55) Sammanfattningsvis har Ungern vidtagit ett antal åtgärder för att ta itu med de (lagstiftande och icke-lagstiftande) viktiga genomförandesteg som förtecknas i bilagan till den motivering som åtföljde kommissionens förslag, och många av Ungerns åtaganden i de korrigerande åtgärderna kan anses vara fullgjorda, i enlighet med ovanstående. Dessa positiva bedömningar påverkar inte den fortsatta utvecklingen när det gäller de korrigerande åtgärder som måste styrkas i praktiken eller som kräver en längre genomförandeperiod i enlighet med Ungerns åtaganden.
- (56) I ett antal korrigerande åtgärder kvarstår dock viktiga svagheter, risker och brister. I synnerhet fortsätter betydande svagheter att allvarligt undergräva lämpligheten i de korrigerande åtgärder som är av horisontell, strukturell och systembetingad karaktär och som är av central betydelse för att komma till rätta med de systembetingade överträdelserna av rättsstatens principer när det gäller offentlig upphandling, ändamålsenligheten i lagföringsåtgärder och kampen mot korruption i Ungern. Dessa svagheter äventyrar således ändamålsenligheten i de korrigerande åtgärderna som helhet.

- (57) Med tanke på den horisontella, strukturella och systembetingade karaktären hos de åtgärder som fortfarande måste fullgöras räcker det inte att Ungern på ett tillfredsställande sätt har fullgjort ett antal åtaganden med avseende på andra punktvisa korrigerande åtgärder för att åtgärda de identifierade överträdelserna av rättsstatens principer och den inverkan de har eller riskerar att få på unionens budget. Såsom kommissionen klargjorde i sin uppdaterade bedömning av den 9 december 2022 måste de korrigerande åtgärderna, med undantag uteslutande för den korrigerande åtgärden avseende stiftelser för förvaltning av tillgångar av allmänt intresse, bedömas i sin helhet, som ett övergripande paket, mot bakgrund av deras övergripande lämplighet när det gäller att få ett slut på situationen och på grundval av en kvalitativ, och inte enbart kvantitativ, bedömning.
- (58) Som en följd därav, mot bakgrund av ovanstående bedömning, bör därför slutsatsen dras att de korrigerande åtgärder som Ungern anmält, som helhet, såsom de antagits och med hänsyn till deras detaljer och den därav följande osäkerheten om hur de ska tillämpas i praktiken, inte sätter stopp för de identifierade överträdelserna av rättsstatens principer. Eftersom de konstaterade fallen av bristande efterlevnad gäller systembetingade överträdelser påverkar de i hög grad den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten och skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.
- (59) När rådet finner att villkoren i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 är uppfyllda ska det anta åtgärder på lämplig nivå för att säkerställa att unionens budget skyddas från faktiska eller potentiella konsekvenser till följd av de identifierade överträdelserna av rättsstatens principer.

- (60) Mot bakgrund av de överträdelser av rättsstatens principer som konstaterats i detta beslut och deras betydande inverkan på unionens budget, och med tanke på att de korrigerande åtgärder som Ungern hittills har antagit uppvisar betydande svagheter som allvarligt äventyrar deras lämplighet för att åtgärda överträdelserna, anser rådet att den relaterade risken för unionsbudgeten är fortsatt hög. Enligt skäl 18 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 bör den berörda medlemsstatens samarbetsvilja vederbörligen beaktas när det bestäms vilka åtgärder som ska antas. Kommissionen ansåg inledningsvis att en rimlig uppskattning för risken för budgeten motsvarar 65 % av medlen i de berörda programmen. Mot bakgrund av antalet och betydelsen av de korrigerande åtgärder som Ungern har genomfört på ett tillfredsställande sätt för att åtgärda de identifierade överträdelserna av rättsstatens principer skulle det emellertid vara en *rimlig uppskattning* att fastställa risken för budgeten i 55 % av de berörda programmen. I enlighet med detta bör 55 % av åtagandena i de berörda programmen, när de godkänts, innehållas. Denna nivå kan anses vara en rimlig uppskattning av inverkan på eller de allvarliga riskerna för unionsbudgeten till följd av de identifierade överträdelserna av rättsstatens principer, med beaktande av Ungerns samarbetsvilja under förfarandet, såsom den framgår av de genomförda korrigerande åtgärderna, och är därför proportionell mot bakgrund av det mål att skydda unionsbudgeten som fastställs i förordning (EU, Euratom) 2020/2092.

- (61) När det gäller valet mellan de olika typer av åtgärder som avses i artikel 5 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 anser rådet att innehållandet av budgetåtaganden som följer av de berörda programmen när de väl har godkänts innebär ett effektivt och snabbt skydd av unionsbudgeten genom att det förhindrar att de överträdelser av rättsstatens principer som konstateras i detta beslut påverkar den budget som anslås till de berörda programmen. Samtidigt tillåter ett innehållande av budgetåtagandena fortfarande Ungern att börja genomföra dessa program i enlighet med tillämpliga regler, vilket innebär att sammanhållningspolitikens mål och slutmottagarnas ställning bevaras. Vidare är ett innehållande av budgetåtaganden, till skillnad från andra möjliga åtgärder, av tillfällig karaktär och har inte slutgiltiga följdverkningar i enlighet med artikel 7.3 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092. Åtgärden kan därför upphävas enligt det förfarande som föreskrivs i den artikeln utan att unionsfinansiering går förlorad, förutsatt att situationen korrigeras fullt ut inom två år. I enlighet med proportionalitetsprincipen är den valda åtgärden därför tillräcklig för att uppnå skydd av unionsbudgeten samtidigt som den är minst betungande med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

- (62) Beträffande de identifierade överträdelserna med avseende på allmännyttiga truster uppvisar regelverket i Ungern svagheter, såsom anges ovan, som inte har avhjälpt den risk för intressekonflikter som den korrigerande åtgärden var avsedd att åtgärda. Mot bakgrund av den korrigerande åtgärden inte är lämplig kvarstår en allvarlig risk för unionsbudgeten som bäst kan åtgärdas genom ett förbud mot att ingå nya rättsliga åtaganden med allmännyttiga truster och enheter som underhålls av dem inom ramen för program under direkt eller indirekt förvaltning. En sådan åtgärd påverkar inte de totala anslagen från unionsprogram under direkt och indirekt förvaltning, som fortfarande kan användas för andra enheter, och är därför tillräcklig för att uppnå ett skydd av budgeten samtidigt som den står i proportion till vad som är strikt nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (63) I enlighet med artikel 5.2 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 påverkar detta beslut inte Ungerns skyldigheter att genomföra de program och fonder som berörs av detta beslut, och särskilt inte dess skyldigheter gentemot slutliga mottagare eller bidragsmottagare, inbegripet skyldigheten att göra utbetalningar enligt de tillämpliga sektorsspecifika eller finansiella reglerna. Ungern ska rapportera till kommissionen om sitt fullgörande av dessa skyldigheter var tredje månad från och med antagandet av detta beslut.
- (64) Ungern bör regelbundet underrätta kommissionen om genomförandet av de korrigerande åtgärder som landet har åtagit sig, särskilt de åtgärder som måste styrkas i praktiken eller som kräver en längre genomförandeperiod.

- (65) Kommissionen bör fortsätta att övervaka situationen i Ungern och vid behov utöva sina befogenheter enligt förordning (EU, Euratom) 2020/2092. I synnerhet bör kommissionen snabbt bedöma hur genomförandet av de korrigerande åtgärder som Ungern föreslagit utvecklas, och därmed utan dröjsmål förelägga rådet de förslag som krävs för att upphäva åtgärderna enligt artikel 7 i förordning (EU, Euratom) 2020/2092 om villkoren för antagandet av dessa inte längre är uppfyllda. Kommissionen bör regelbundet informera rådet.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

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

Artikel 2

1. 55 % av budgetåtagandena för följande operativa program i sammanhållningspolitiken, när de godkänts, ska innehållas:
 - a) Det operativa programmet för miljö och energieffektivitet plus.
 - b) Det operativa programmet för integrerad transport plus.
 - c) Det operativa programmet för territoriell utveckling och utbyggnad plus.

2. När kommissionen genomför unionsbudgeten inom ramen för direkt eller indirekt förvaltning enligt artikel 62.1 a och c i förordning (EU, Euratom) 2018/1046 ska inga rättsliga åtaganden ingås med allmännyttiga truster som inrättats på grundval av Ungerns lag IX från 2021 eller med enheter som underhålls av en sådan allmännyttig trust.

Artikel 3

Ungern ska senast den ... [EUT: tre månader efter dagen för antagandet av detta beslut], och därefter var tredje månad, underrätta kommissionen om genomförandet av de korrigerande åtgärder som Ungern har åtagit sig genom sitt andra svar, inbegripet de ytterligare åtagandena i Ungerns skrivelse av den 13 september 2022.

Artikel 4

Detta beslut får verkan samma dag som det delges.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Ungern.

Utfärdat i

På rådets vägnar

[...]

Ordförande
