EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.1.2024
COM(2024) 17 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten

INNEHÅLL

1. Inledning 1
2. Tillämpning av villkorlighetsförordningen 1
   - 2.1. Granskning av relevanta källor 3
   - 2.2. Begäranden om uppgifter 5
   - 2.3. Förfarande 5
   - 2.4. Kommunikation med Europaparlamentet och rådet 7
3. Komplementaritet med andra instrument 8
4. De vidtagna åtgärdernas effektivitet 12
5. Förfarandets effektivitet 14
   - 5.1. Förfarandets effektivitet när det gäller att hantera de konstaterade överträdelserna av rättsstatsprincipen 14
   - 5.2. Förfarandets effektivitet – de steg som föreskrivs i villkorlighetsförordningen 17
6. Slutsats 17

1. INLEDNING

Förordning (EU, Euratom) 2020/2092 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten (*förordningen* eller *villkorlighetsförordningen*)[1] gäller sedan den 1 januari 2021. I enlighet med artikel 4.1 i villkorlighetsförordningen får kommissionen föreslå att rådet antar åtgärder i händelse av överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat som påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt. Som komplement till andra verktyg och förfaranden som inrättats för att skydda och främja rättsstatsprincipen är syftet med villkorlighetsförordningen att skydda unionens budget och unionens ekonomiska intressen.

Enligt artikel 9 i villkorlighetsförordningen ska kommissionen senast den 12 januari 2024 rapportera till Europaparlamentet och rådet om dess tillämpning, särskilt om de antagna åtgärdernas effektivitet. I skäl 28 i villkorlighetsförordningen anges dessutom att kommissionen, utöver att rapportera om de antagna åtgärdernas effektivitet, bör beakta att även rapportera om den övergripande effektiviteten hos de förfaranden som fastställs i villkorlighetsförordningen samt om hur detta instrument kompletterar andra instrument.

Rapporten är uppdelad i följande fem avsnitt:

- I avsnitt 2 beskrivs de åtgärder som kommissionen vidtagit vid tillämpningen av villkorlighetsförordningen, inklusive det första förfarande som inletts med avseende på Ungern.
- Avsnitt 3 återspeglar villkorlighetsförordningens komplementaritet med andra relevanta instrument,
- I avsnitt 4 beskrivs kommissionens utvärdering av de vidtagna åtgärdernas effektivitet, med hänvisningar till skyddet av slutmottagare och stödmottagare.
- Avsnitt 5 handlar om den övergripande effektiviteten i det förfarande som anges i villkorlighetsförordningen.
- Slutligen presenteras i avsnitt 6 en utvärdering av tillämpningen av villkorlighetsförordningen.

2. TILLÄMPNING AV VILLKORLIGHETSFÖRORDNINGEN

Villkorlighetsförordningen är ett budgetinstrument som utformats för att reagera med effektiva skyddsåtgärder vid överträdelser av rättsstatsprincipen som påverkar eller allvarligt riskerar att påverka unionens budget eller unionens ekonomiska intressen. Villkorlighetsförordningen är därför inte i första hand utformad för att avhjälpa särskilda situationer som kan indikera överträdelser av rättsstatsprincipen enligt artikel 3 i förordningen. I stället kan dessa situationer vara relevanta för villkorlighetsförordningen och hanteras som ett resultat av dess tillämpning när de påverkar eller allvarligt riskerar att påverka en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt. Endast i det fallet, och om andra instrument inte skulle göra det möjligt för kommissionen att skydda

[1] EUT L 433 I, 22.12.2020, s. 1.

unionens budget mer effektivt, kan kommissionen inleda ett förfarande enligt villkorlighetsförordningen. Lämpliga åtgärder enligt förordningen måste vidtas om villkoren i dess artikel 4 är uppfyllda, i enlighet med förfarandet i artikel 6.

Den 16 februari 2022 bekräftade Europeiska unionens domstol i sina domar[2] villkorlighetsförordningens giltighet och avvisade Ungerns och Polens yrkanden om ogiltigförklaring.

För att skapa klarhet och förutsebarhet när det gäller tillämpningen av villkorlighetsförordningen, och med beaktande av Europeiska unionens domstols rättspraxis, antog kommissionen riktlinjerna för tillämpningen av villkorlighetsförordningen (*riktlinjerna*)[3].

Under de tre första åren av tillämpningen av villkorlighetsförordningen har kommissionen proaktivt och permanent övervakat situationen i alla medlemsstater, för att så tidigt som möjligt identifiera överträdelser av rättsstatsprincipen som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Sedan villkorlighetsförordningen trädde i kraft i januari 2021 har kommissionen intensifierat samarbetet mellan sina avdelningar för att kombinera både lands- och sektorsspecifik kunskap och identifiera möjliga situationer eller utvecklingstendenser i medlemsstaterna som skulle vara relevanta för tillämpningen av villkorlighetsförordningen.

Information och bevis som samlats in inom ramen för olika instrument som kommissionen tillämpar kan vara relevanta för att fastställa om situationer som tyder på överträdelser av rättsstatsprincipen föreligger i en medlemsstat. På samma sätt kan kommissionen, när den försvarar unionens ekonomiska intressen genom olika instrument, bli medveten om risker för unionens budget som är kopplade till överträdelser av rättsstatsprincipen.

I synnerhet har de avdelningar som ansvarar för utarbetandet av den europeiska planeringsterminen[4] och av rapporten om rättsstatsprincipen[5] samt för genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens[6] och av förordningen om gemensamma bestämmelser[7], tillsammans med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och kommissionens revisionsavdelningar regelbundet utbytt information som erhållits inom ramen för respektive verksamhet.

---

2 Domstolens dom (plenum) av den 16 februari 2022, Ungern/ Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97. Domstolens dom (plenum) av den 16 februari 2022, Polen/Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

3 Meddelande från kommissionen *Riktlinjer för tillämpningen av förordning (EU, Euratom) 2020/2092 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten* EUT C 123, 18.3.2022, s. 12.

4 https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_sv.

5 Den årliga rapporten om rättsstatsprincipen är central för den europeiska rättsstatsmekanismen. Mer information finns på https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_sv.

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

7 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).

Kommissionen har också aktivt ökat medvetenheten om villkorlighetsförordningen i syfte att bland annat ge incitament för inlämning av klagomål och utbyte av relevant information med tredje parter, vilket kan vara relevant för tillämpningen av förordningen.

Hittills har förfarandet inletts och rådet har antagit åtgärder på grundval av kommissionens förslag enligt villkorlighetsförordningen en gång, när det gäller relevanta överträdelser av rättsstatsprincipen som fastställts i Ungern.

2.1. Granskning av relevanta källor

Vid tillämpningen av villkorlighetsförordningen ska kommissionen säkerställa en ständig övervakning av situationen i alla medlemsstater för att identifiera relevanta överträdelser av rättsstatsprincipen som påverkar eller allvarligt riskerar att påverka en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget eller skyddet av unionens ekonomiska intressen, i enlighet med artikel 6.3 i villkorlighetsförordningen. Under denna övervakning ska kommissionen ta hänsyn till alla möjliga relevanta informationskällor, särskilt de som anges i skäl 16 i villkorlighetsförordningen, såsom kommissionens rapporter om rättsstatsprincipen, rapporter från Europeiska revisionsrätten och internationella organisationer[8] samt andra relevanta källor, däribland resolutioner, Europaparlamentets studier, rapporter från icke-statliga organisationer och undersökande journalister. Kommissionen ska regelbundet granska dessa källor när det är lämpligt.

Genom att göra en sådan granskning för alla medlemsstater genomför kommissionen en kvalitativ bedömning från fall till fall för att fastställa om det finns rimliga skäl att inleda ett förfarande enligt villkorlighetsförordningen. Som Europeiska unionens domstol har betonat[9] måste kommissionen se till att den information den använder är relevant och att källorna till informationen är tillförlitliga. Detta kräver en omfattande bedömning av framförda problem. Kommissionen bör grunda sin bedömning på ett brett spektrum av bevis och sträva efter att använda flera källor för sina slutsatser[10].

Dessutom har kommissionen nytta av den övervakning som utförs och möten med berörda parter som äger rum som en del av andra arbetsflöden. Information från den årliga rättsstatscykeln[11] eller från tillämpningen av andra relevanta instrument, såsom faciliteten för

---

8 I skäl 16 i villkorlighetsförordningen fastslås att ”[f]astställandet av överträdelser av rättsstatens principer kräver en grundlig kvalitativ bedömning från kommissionen. Den bedömningen bör vara objektiv, opartisk och rättvis, och bör ta hänsyn till relevanta uppgifter från tillgängliga källor och erkända institutioner, inklusive domar från Europeiska unionens domstol, revisionsrättens rapporter, kommissionens årliga rapport om rättsstatsprincipen och resultattavla för rättskipningen i EU, rapporter från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och i förekommande fall Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) samt slutsatser och rekommendationer från relevanta internationella organisationer och nätverk, inklusive Europarådets organ, exempelvis Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) och Venedigkommissionen, särskilt dess checklista för rättsstaten, och de europeiska nätverken för högsta domstolar och för domstolsadministrationer. Kommissionen skulle vid behov kunna samråda med Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Venedigkommissionen i syfte att förbereda en grundlig kvalitativ bedömning.”

9 Domstolens dom (plenum) av den 16 februari 2022, Ungern/Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punkt 285, och domstolens dom (plenum) av den 16 februari 2022, Polen/Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punkt 285.

10 Se punkt 63 i riktlinjerna. Kommissionen kan till exempel inte inleda ett förfarande på grundval av en enda informationskälla, t.ex. en pressartikel, även om denna källa anses vara tillförlitlig. Kommissionen bedömer informationen från tillgängliga källor och bekräftar den tillsammans med andra källor eller uppgifter.

11 Inom rättsstatsmekanismen sträcker sig det förberedande arbetet för rapporten om rättsstatsprincipen över ett år varje år. Det omfattar samråd om frågor som rör rättsstaten mellan kommissionen och medlemsstaterna

återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser, beaktas också vid granskningen enligt villkorlighetsförordningen. Kommissionens avdelningar med ansvar för revision av unionsfinansiering eller överträdelser bidrar också. Kommissionen samråder dessutom med Olaf och Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) för att samla in fler uppgifter, där så är relevant.

Dessutom samlar kommissionen in information från medborgarna och det civila samhället, särskilt på grundval av klagomål om potentiella överträdelser av rättsstatsprincipen. Kommissionen har tagit emot klagomål på olika sätt (e-postmeddelanden och skrivelser till kommissionsledamöter eller till olika avdelningar inom kommissionen osv.). För att göra informationen till kommissionen mer effektiv redan i inlämningsskedet och för att tillhandahålla en tydlig kontaktpunkt för klagomål enligt villkorlighetsförordningen tillhandahöll kommissionen ett klagomålsformulär[12] som klagande kunde använda, med särskilda funktioner för dem som ville förbli anonyma, och inrättade en särskild funktionsbrevlåda[13]. Detta särskilda klagomålsformulär antogs som en bilaga till riktlinjerna i syfte att underlätta inlämnandet av information som skulle vara relevant för tillämpningen av villkorlighetsförordningen. Att fylla i klagomålsformuläret och skicka det till den särskilda funktionsbrevlådan är den metod för kontakt med kommissionen som rekommenderas.

Kommissionen har konsekvent arbetat för att öka medvetenheten om möjligheten att lämna in klagomål och om förekomsten av klagomålsformuläret för detta ändamål, till exempel i sina svar på klagomål från medborgare, vid möten med berörda aktörer och i samband med sina insatser inför ett antal av Europaparlamentets utskott.

Kommissionen gör en kvalitativ bedömning av den information och de handlingar som lämnas av varje klagande för att fastställa om de innehåller relevant information som kan styrka eventuella skäl för att tillämpa villkorlighetsförordningen. Under treårsperioden mottogs ett stort antal brev, e-postmeddelanden eller klagomål. Hittills har den mottagna informationen överlag inte visat att villkoren för tillämpning av förordningen varit uppfyllda. Många klagomål har till exempel lämnats om utmaningarna för den inre marknadens funktion, vilket dock inte handlade om unionsfinansiering[14]. Inget av de nästan trehundra klagomålen var tillräckligt underbyggt för att kommissionen skulle kunna styrka bevisningen eller inleda ett förfarande enligt villkorlighetsförordningen. Kommissionen beaktar varje klagomål, men hittills har endast ett fåtal klagande använt standardformuläret för detta ändamål. För att förbättra grunden för att bedöma klagomålen och göra det enklare att hantera och besvara dem uppmuntras de klagande att använda standardformuläret för klagomål, eftersom det kan hjälpa dem att bättre utforma inlagorna för bedömning enligt villkorlighetsförordningen. Detta kommer också att göra det lättare för kommissionens avdelningar att göra en meningsfull bedömning enligt förordningen.

---

samt internationella och icke-statliga organisationer. Mer information finns på https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_sv.

12 Klagomålsformuläret finns tillgängligt på den offentliga webbplatsen om villkorlighetsförordningen (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_sv), som offentliggjordes den 23 november 2021. Det bifogas också, som bilaga II, till de riktlinjer som antogs i mars 2022, se fotnot 4 ovan.

13 BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu.

14 Dessa kan normalt följas upp med hjälp av andra verktyg, men är inte relevanta för villkorlighetsförordningen.

2.2. Begäranden om uppgifter

Enligt artikel 6.4 i villkorlighetsförordningen kan kommissionen, som en del av processen för att samla in information för sin bedömning, skicka en begäran om information till den berörda medlemsstaten. I enlighet med villkorlighetsförordningen och i överensstämmelse med punkt 56 i riktlinjerna får kommissionen begära ytterligare information i syfte att bekräfta att villkoren för tillämpning av villkorlighetsförordningen är uppfyllda, bedöma omfattningen av inverkan på unionens budget eller på skyddet av unionens ekonomiska intressen (eller risken för detta), eller mer ingående bedöma eventuella korrigerande åtgärder som medlemsstaten har vidtagit eller planerar att vidta. Kommissionen kan begära ytterligare upplysningar inte bara innan förfarandet inleds, utan även efter att ha skickat en skriftlig anmälan.

Under rapporteringsperioden skickade kommissionen två administrativa skrivelser för att begära information från Polen och Ungern, den 24 november 2021.

Polen svarade på begäran om information i januari 2022 och informationen i svaret beaktades vid bedömningen av om överträdelser av rättsstatsprincipen påverkade eller allvarligt riskerade att påverka unionens budget på ett tillräckligt direkt sätt. Ett förfarande enligt villkorlighetsförordningen inleddes inte i Polens fall, eftersom kommissionen inte fann att den hade rimliga skäl att anse att alla villkor för tillämpning av villkorlighetsförordningen var uppfyllda. Detta påverkar inte kommissionens fortsatta hantering av rättsstatsfrågor i Polen genom andra instrument. Kommissionen har fortsatt att noga övervaka situationen i Polen, på samma sätt som den kontinuerligt övervakar situationen i alla andra medlemsstater för att bedöma om villkoren för tillämpning av villkorlighetsförordningen är uppfyllda.

Ungern svarade på kommissionens begäran om upplysningar den 27 januari 2022, och efter att ha bedömt Ungerns svar skickade kommissionen en skriftlig anmälan till Ungern den 27 april 2022, och inledde därmed ett ärende enligt villkorlighetsförordningen (se avsnitt 2.3 nedan).

2.3. Förfarande

I artikel 6 i förordningen fastställs det förfarande som ska följas vid antagandet av skyddsåtgärder. Förfarandet är i huvudsak (dvs. fram till de sista stegen, när rådet fattar det slutliga beslutet) ett bilateralt förfarande mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten, med skyldigheten att informera Europaparlamentet och rådet om särskilda åtgärder som vidtas under hela förfarandet (se avsnitt 2.4 nedan).

Efter det att en skriftlig underrättelse enligt artikel 6.1[15] sänts, med angivande av de faktiska omständigheter och särskilda skäl som ligger till grund för undersökningsresultaten, genomför kommissionen ett kontradiktoriskt förfarande med den berörda medlemsstaten. Om medlemsstaten under förfarandets gång skulle visa att den har åtgärdat situationen fullt ut skulle villkoren för att föreslå åtgärder för rådet inte vara uppfyllda. I annat fall måste kommissionen fortsätta förfarandet och slutligen föreslå att rådet antar ett genomförandebeslut[16] om lämpliga

[15] Enligt artikel 6.1. ska ”kommissionen [om den] finner att den har rimliga skäl att anse att de villkor som anges i artikel 4 är uppfyllda […], såvida den inte anser att andra förfaranden i unionslagstiftningen skulle göra det möjligt för den att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt, skriftligen underrätta den berörda medlemsstaten om detta, med angivande av de faktiska omständigheterna och specifika grunderna på vilka den baserar sin slutsats. Kommissionen ska underrätta Europaparlamentet och rådet utan dröjsmål om varje sådan underrättelse och dess innehåll.”

[16] Enligt artikel 6.11 i villkorlighetsförordningen ska rådet anta sitt genomförandebeslut med kvalificerad majoritet.

åtgärder för att skydda unionens budget eller unionens ekonomiska intressen. Alla skyddsåtgärder som rådet har antagit kvarstår till dess att den situation som ledde till att de antogs har åtgärdats. Rådet kan upphäva eller ändra skyddsåtgärderna efter ett förslag från kommissionen om situationen bedöms vara helt eller delvis åtgärdad, i enlighet med förfarandet i artikel 7.

Det enda ärende som hittills har inletts enligt villkorlighetsförordningen och som har lett till att rådet har antagit skyddsåtgärder är ärendet som rör Ungern. Detta första ärende utgjorde också den första praktiska tillämpningen av de slutgiltiga tidsfrister som fastställs i villkorlighetsförordningen, där tydliga och ambitiösa tidsfrister fastställs för varje aktör i varje skede.

Den 27 april 2022 skickade kommissionen en skriftlig anmälan till Ungern, eftersom den efter en objektiv analys fann att den hade rimliga skäl att anse att alla villkor för tillämpning av villkorlighetsförordningen var uppfyllda. I den skriftliga anmälan informerades Ungern om farhågor i ett antal frågor som påverkade eller allvarligt riskerade att påverka en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget på ett tillräckligt direkt sätt.

Ungern lämnade sina synpunkter med kompletterande skrivelser den 27 juni 2022, den 30 juni 2022 och den 5 juli 2022. Ungern meddelade inga korrigerande åtgärder under denna tidsperiod. I stället avvisade Ungern alla slutsatser och särskilt deras koppling till EU:s ekonomiska intressen. I praktiken och till följd av de tidsfrister som anges i förordningen skapade detta en betydande tidspress under alla efterföljande skeden av förfarandet.

Det var först den 19 juli 2022, i ett mycket långt framskridet skede av förfarandet, som Ungern föreslog 17 korrigerande åtgärder för att åtgärda de konstaterade bristerna[17]. Kommissionen utvärderade dem och ansåg att de korrigerande åtgärderna inte på ett lämpligt sätt löste problemen.

Den 20 juli 2022 underrättade kommissionen Ungern om sin avsikt att föreslå budgetskyddsåtgärder som ska antas enligt villkorlighetsförordningen. Ungern svarade den 22 augusti 2022. Detta svar kompletterades med en andra skrivelse den 13 september 2022.

Den 18 september 2022 föreslog kommissionen för rådet att budgetskyddsåtgärder borde antas för att skydda unionens budget och ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatsprincipen i Ungern[18]. I detta förslag uttryckte kommissionen oro i fråga om i) systemrelaterade oriktigheter, brister och fel i offentlig upphandling, ii) upptäckt, förebyggande och korrigering av intressekonflikter och iii) ramar för utredning, lagföring och korruptionsbekämpning. Kommissionen drog efter en grundlig bedömning slutsatsen att risken för budgeten kvarstår. Utifrån denna bedömning föreslog kommissionen ett upphävande av 65 % av åtagandena för tre operativa program inom ramen för sammanhållningspolitiken (eller upphävande av ett eller flera av dessa program, i proportion till den därav följande risken för budgeten, om de inte antagits vid tidpunkten för rådets beslut) och ett förbud mot att ingå rättsliga åtaganden med särskilda enheter (så kallade allmännyttiga truster[19] och enheter som underhålls av dem) för program som genomförs genom direkt och indirekt förvaltning.

---

17 Se avsnitt 4 för närmare uppgifter om de korrigerande åtgärder som meddelats av Ungern.

18 Förslag till rådets genomförandebeslut om åtgärder för att skydda unionsbudgeten mot överträdelser av rättsstatens principer i Ungern, COM(2022) 485 final, finns på https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex:52022PC0485.

19 Allmännyttiga truster kallas också ”stiftelser för förvaltning av tillgångar av allmänt intresse”.

Den 30 november 2022 underrättade kommissionen rådet om sin bedömning av genomförandet av de korrigerande åtgärderna, med beaktande av de framsteg som gjorts fram till den 19 november 2022. I denna bedömning, och i den kompletterande bedömningen av den 9 december 2022, identifierade kommissionen kvarstående svagheter och risker och beslutade att behålla sitt ursprungliga förslag från september, och uppmanade rådet att gå vidare på denna grundval.

Den 15 december 2022 antog rådet, i enlighet med artikel 6.10 i villkorlighetsförordningen, ett genomförandebeslut inom tre månader efter mottagandet av kommissionens förslag, och förlängde som ett undantag tidsfristen på en månad för antagande.

I rådets genomförandebeslut fastställs åtgärder för att skydda unionens budget från överträdelser av rättsstatsprincipen i Ungern, på grundval av kommissionens förslag[20]. Enligt artikel 6.11 i villkorlighetsförordningen, och av skäl som hänger samman med åtgärdernas proportionalitet, ändrade rådet kommissionens förslag och minskade den procentandel av åtagandena som ska dras in från 65 % till 55 % för de tre berörda operativa sammanhållningsprogrammen[21], efter antagande motsvarande ett sammanlagt belopp på cirka 6,3 miljarder euro för perioden 2021–2027. Rådet införde också ett förbud mot att ingå nya rättsliga åtaganden med ungerska allmännyttiga truster och enheter som underhålls av dem när de genomför unionens budget genom direkt och indirekt förvaltning.

Efter antagandet av rådets genomförandebeslut underrättade Ungern kommissionen om de ytterligare åtgärder som landet vidtagit för att genomföra alla de åtaganden man gjort under förfarandets gång. Kommissionen har haft kontakt med de ungerska myndigheterna för att hjälpa Ungern att utarbeta lämpliga nya korrigerande åtgärder som skulle vara effektiva för att ta itu med de återstående frågor som beskrivs i rådets genomförandebeslut.

I artikel 7.2 i villkorlighetsförordningen föreskrivs det att ”[k]ommissionen […], på begäran av den berörda medlemsstaten eller på eget initiativ, och senast inom ett år efter att rådet antagit åtgärderna, [ska] göra en förnyad bedömning av situationen i den berörda medlemsstaten med beaktande av de bevis som den berörda medlemsstaten har överlämnat samt lämpligheten av eventuellt nya korrigerande åtgärder som antagits av den berörda medlemsstaten.”

I avsaknad av en skriftlig anmälan från Ungern bedömde kommissionen på eget initiativ situationen i Ungern på grundval av tillgängliga uppgifter. Den 13 december 2023 beslutade kommissionen (i sitt *omprövningsbeslut*) att den situation som ledde till att rådet antog åtgärder inte hade åtgärdats och att unionens budget låg kvar på samma risknivå som fastställs i rådets genomförandebeslut. Kommissionen drog därför slutsatsen att de vidtagna åtgärderna måste fortsätta att gälla[22].

2.4. Kommunikation med Europaparlamentet och rådet

Enligt artikel 6.1 i villkorlighetsförordningen ska kommissionen underrätta Europaparlamentet och rådet om ett förfarande inleds till följd av en skriftlig underrättelse. I artikel 7.2 föreskrivs det att kommissionen ska underrätta rådet om den riktar ett beslut till en medlemsstat om att

[20] Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/2506 av den 15 december 2022 (*rådets genomförandebeslut*), EUT L 325, 20.12.2022, finns på https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32022D2506.

[21] 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.

[22] Texten till kommissionens beslut av den 13 december 2023 finns tillgänglig i avsnittet *Nyheter* på https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_sv.

den situation som ledde till antagandet av åtgärder inte har åtgärdats. I artikel 8 anges att Europaparlamentet måste informeras om alla åtgärder som föreslås, antas och upphävs enligt det förfarande som föreskrivs i villkorlighetsförordningen.

I det enda ärendet hittills har kommissionen fullgjort sina informationsskyldigheter enligt villkorlighetsförordningen genom att underrätta Europaparlamentet och rådet om de åtgärder som vidtagits eller rättsakter som antagits under hela förfarandet, i enlighet med förordningen. Utöver sina skyldigheter offentliggjorde kommissionen först sitt förslag till genomförandebeslut om lämpliga åtgärder för rådet[23], och därefter även sitt meddelande till rådet om de korrigerande åtgärder som anmälts av Ungern[24] samt sitt omprövningsbeslut. För det andra informerade kommissionen regelbundet Europaparlamentet och rådet på teknisk och politisk nivå om genomförandet av villkorlighetsförordningen. Dessutom deltog företrädare för kommissionen i utfrågningar och utskottssammanträden vid de två institutionerna, och kommissionen svarade på resolutioner, skrivelser och andra frågor från Europaparlamentets ledamöter.

3. KOMPLEMENTARITET MED ANDRA INSTRUMENT

Unionen har utvecklat en rad olika instrument och processer som främjar rättsstatsprincipen och dess tillämpning och tillhandahåller ett effektivt svar från unionens institutioner på överträdelser av rättsstatsprincipen genom överträdelseförfaranden och det förfarande som föreskrivs i artikel 7 i EU-fördraget. Ytterligare verktyg omfattar ekonomiskt stöd till det civila samhällets organisationer, den årliga rättsstatscykeln och resultattavlan för rättskipningen i EU[25]. Andra verktyg och förfaranden som fastställs i unionslagstiftningen syftar särskilt till att skydda unionens budget, inbegripet Olafs utredningar, kontroller och revisioner eller finansiella korrigeringar. Villkorlighetsförordningen kompletterar dessa instrument[26] genom att skydda unionens budget mot överträdelser av rättsstatsprincipen som påverkar en sund ekonomisk förvaltning eller skyddet av unionens ekonomiska intressen[27]. I skäl 28 i villkorlighetsförordningen noteras att komplementaritet är ett av de huvudämnen som bör behandlas i denna rapport.

Enligt artikel 6.1 i villkorlighetsförordningen ska det bedömas om de förfaranden som anges i annan unionslagstiftning än den som fastställs i villkorlighetsförordningen skulle möjliggöra ett effektivare skydd av unionens budget. I skäl 17 i villkorlighetsförordningen konstateras i detta sammanhang att det ”[i] unionens finansiella lagstiftning och de tillämpliga sektorsspecifika och finansiella reglerna föreskrivs olika möjligheter att skydda unionsbudgeten, inbegripet avbrott, innehållanden eller finansiella korrigeringar i samband med oriktigheter eller allvarliga brister i förvaltnings- och kontrollsystemen. […]”.

---

23 Förslag till rådets genomförandebeslut om åtgärder för att skydda unionsbudgeten mot överträdelser av rättsstatens principer i Ungern, COM(2022) 485 final, finns på https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex:52022PC0485.

24 Meddelande från kommissionen till rådet om de korrigerande åtgärder Ungern anmält i enlighet med förordning (EU, Euratom) 2020/2092 för skydd av unionsbudgeten, COM(2022) 687 final, finns på https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52022DC0687.

25 Andra verktyg var samarbets- och kontrollmekanismen, som hade införts för att underlätta framsteg på vissa områden, t.ex. rättsliga reformer och korruptionsbekämpning för två medlemsstater. I september 2023 avslutade kommissionen samarbets- och kontrollmekanismen, eftersom de två medlemsstaterna på ett tillfredsställande sätt hade uppfyllt sina skyldigheter enligt detta instrument.

26 Dessa instrument är oberoende av varandra, och var och en fyller sitt eget syfte.

27 Skäl 14 i villkorlighetsförordningen.

Vid bedömningen av om det förfarande som fastställs i villkorlighetsförordningen skyddar unionens budget mer effektivt än andra förfaranden tar kommissionen hänsyn till en uppsättning kriterier som ska tillämpas från fall till fall. I riktlinjerna hänvisas särskilt till två kriterier för att fastställa hur effektivt villkorlighetsförordningens skydd är för andra instrument[28]. Detta ”komplementaritetstest” kommer att förfinas på grundval av de praktiska erfarenheterna av tillämpningen av villkorlighetsförordningen.

Enligt unionslagstiftningen kan flera instrument aktiveras för att skydda unionens budget. Som nämnts kan utredningar av Olaf[29] och Eppo[30] hantera risker för unionens budget, oavsett underliggande problem. Tillämpningen av budgetförordningens regler kan också leda till revisioner, kontroller och inställande av betalningar[31].

Förordningen om gemensamma bestämmelser reglerar fyra sammanhållningspolitiska fonder, en havs-, fiskeri- och vattenbruksfond samt tre fonder för inrikes frågor inom ramen för delad förvaltning. Genomförandet av program enligt förordningen om gemensamma bestämmelser förutsätter att de nödvändiga villkoren (under hela programperioden) uppfylls för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av de särskilda målen (de så kallade ”tematiska” eller ”övergripande” nödvändiga villkoren). Det övergripande nödvändiga villkoret för stadgan om de grundläggande rättigheterna[32] i artikel 15 och bilaga III till förordningen om gemensamma bestämmelser kräver att alla medlemsstater inför effektiva mekanismer för att säkerställa att de program som får stöd från fonderna följer stadgan och genomförs i enlighet därmed. Om ett nödvändigt villkor inte uppfylls kan kommissionen inte ersätta utgifter för program eller delar av program för de specifika mål som är kopplade till det nödvändiga villkoret[33]. Risker för skyddet av vissa grundläggande rättigheter, till exempel rätten till ett effektivt rättsmedel och till en rättvis rättegång, kan också äventyra rättsstatsprincipen. Om kommissionen vid någon tidpunkt anser att ett nödvändigt villkor som tidigare konstaterats vara uppfyllt inte längre är uppfyllt, ska den informera den medlemsstat som bedömningen avser. Om kommissionen drar slutsatsen att det nödvändiga villkoret fortfarande inte har uppfyllts, ska utgifterna för det särskilda målet i fråga inte ersättas. Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser ska medlemsstaterna dessutom inrätta ett effektivt och ändamålsenligt system för intern kontroll för att skydda unionens ekonomiska intressen. Det omfattar särskilda skydds- och säkerhetsåtgärder, inbegripet avbrytande av betalningsfrister eller innehållande av betalningar i samband med brister i förvaltnings- och kontrollsystemets effektiva funktion samt finansiella korrigeringar, för att skydda unionens budget mot oriktigheter vid genomförandet av programmen.

Dessutom kräver villkoren för tillgång till finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens att medlemsstaten inrättar ett effektivt och ändamålsenligt internt kontrollsystem för att skydda unionens ekonomiska intressen vid genomförandet av faciliteten. Medlemsstaterna

---

28 Punkterna 41–43 i riktlinjerna.

29 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/199, EUT L 248, 18.9.2013, s. 1.

30 Rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EUT L 283, 31.10.2017, s. 1).

31 Artiklarna 63 och 131, Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, EUT L 193, 30.7.2018, s. 1.

32 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. EUT C 326, 26.10.2012, s. 391.

33 Artikel 15.5 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

måste också ta itu med alla eller en betydande del av de utmaningar som identifieras i de relevanta landsspecifika rekommendationerna. Utmaningar som kan indikera överträdelser av rättsstatsprincipen kan omfattas av sådana landsspecifika rekommendationer. Enligt de tillämpliga reglerna ska medlemsstaterna också vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda unionens ekonomiska intressen och säkerställa att användningen av medel i samband med åtgärder som stöds av faciliteten för återhämtning och resiliens är förenlig med tillämplig unionslagstiftning och nationell lagstiftning. Utbetalningar kan hållas inne och avtal om ekonomiskt stöd avslutas, och det ekonomiska bidraget kan minskas och återkrävas om den berörda medlemsstaten inte genomför planen för återhämtning och resiliens på ett tillfredsställande sätt, eller vid allvarliga oriktigheter (såsom bedrägerier, korruption och intressekonflikter) i samband med de åtgärder som stöds av faciliteten eller vid ett åsidosättande av skyldigheter enligt de avtal som rör ekonomiskt stöd[34].

När det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken fastställs i förordningen om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken[35] särskilda skyldigheter för medlemsstaterna att skydda unionens ekonomiska intressen, och kommissionen kan ställa in betalningar i samband med allvarliga brister i styrningssystemens funktion för att skydda unionens ekonomiska intressen och utesluta utgifter från unionsfinansiering om de inte har uppkommit i enlighet med unionsrätten[36]. I vissa fall kan sådana allvarliga brister bero på en överträdelse av rättsstatsprincipen[37] och kan därför vara relevanta för tillämpningen av villkorlighetsförordningen.

I detta avseende är enligt riktlinjerna[38] ett av kriterierna för villkorlighetsförordningens effektivitet i förhållande till andra förfaranden de typer av rättsmedel som finns tillgängliga och deras lämplighet i olika situationer. I artikel 5 i villkorlighetsförordningen förtecknas de budgetåtgärder som kommissionen kan föreslå rådet om alla villkor i villkorlighetsförordningen är uppfyllda[39]. Dessutom kan de olika skyddsåtgärderna för att ta itu med särdragen hos de relevanta överträdelserna av rättsstatsprincipen tillämpas kumulativt.

När det gäller Ungern låg en kombination av allvarliga problem till grund för slutsatsen att inget annat förfarande enligt unionsrätten fanns till buds för kommissionen för att effektivt skydda unionens budget[40]. Detta fall visade också att de åtgärder som kan föreslås enligt villkorlighetsförordningen inte är begränsade till särskilda projekt eller program: de kan omfatta

---

34 Artikel 24 i RRF-förordningen.

35 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 av den 2 december 2021 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013, 6.12.2021, EUT L 435, s. 187.

36 Artiklarna 42, 55 och 59 i förordningen om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.

37 Till exempel när det gäller korrekt fungerande myndigheter med ansvar för fastighetsregister och därmed sammanhängande kontroller av uthyrning och/eller ägande av jordbruksmark (inklusive brottsbekämpande åtgärder, i förekommande fall), i den mån sådan uthyrning och/eller sådant ägande är relevant för mottagandet av subventioner inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Se punkt 24 i riktlinjerna.

38 Punkterna 41–43 i riktlinjerna.

39 Enligt artikel 5 i villkorlighetsförordningen kan skyddsåtgärderna vid direkt eller indirekt förvaltning innebära innehållande av utbetalningar eller av genomförandet av det rättsliga åtagandet, hävande av det rättsliga åtagandet, förbud mot att ingå nya rättsliga åtaganden, innehållande av delutbetalningar, innehållande eller minskning av den ekonomiska fördelen och förbud att ingå nya avtal om lån eller andra unionsinstrument. Vid delad förvaltning kan skyddsåtgärderna innebära tillfälligt upphävande av program, innehållande eller minskning av rättsliga åtaganden, minskning av förfinansiering och avbrytande eller innehållande av utbetalningar.

40 Rådets genomförandebeslut, skäl 14–18.

alla unionsmedel och därför bättre hantera systemrelaterade eller övergripande brister som äventyrar unionens budget.

När det gäller Ungern har förfarandet enligt villkorlighetsförordningen pågått parallellt med olika processer inom ramen för flera unionsinstrument. Detta berodde främst på tidpunkten för instrumentens ikraftträdande och på de förfarandesteg som fastställts för vart och ett av dem, vilket också hängde samman med tidpunkten då Ungern lämnade in uppgifter under varje förfarande. Det bör noteras att villkorlighetsförordningen är det enda instrument som kräver en bedömning av huruvida det finns mer effektiva sätt att skydda unionens ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatsprincipen.

I sitt förslag till rådets genomförandebeslut om åtgärder för att skydda unionens budget mot överträdelser av rättsstatsprincipen i Ungern[41] ansåg kommissionen att inget annat förfarande enligt unionsrätten skulle göra det möjligt för kommissionen att skydda unionens budget mot de överträdelser som anges i förslaget mer effektivt än det förfarande som fastställs i villkorlighetsförordningen. De konstaterade bristerna, svagheterna, begränsningarna och riskerna ansågs vara utbredda och sammanflätade, vilket hindrade andra förfaranden från att bli effektivare än vad som föreskrivs i villkorlighetsförordningen. Kommissionen betonade att Ungern i mer än tio år har mottagit rekommendationer och korrigeringar på grund av svagheter och allvarliga oriktigheter, särskilt vad gäller offentlig upphandling. Under en längre tid fortsatte den offentliga upphandlingen i Ungern att uppvisa betydande brister och svagheter som påverkade en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget och skyddet av unionens ekonomiska intressen, vilket Ungern inte systematiskt lyckades åtgärda.

Inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens godkändes den 15 december 2022 den ungerska återhämtnings- och resiliensplanen[42]. I denna plan åtog sig Ungern att genomföra 27 ”supermilstolpar”, milstolpar som är kopplade till skyddet av unionens ekonomiska intressen för att säkerställa efterlevnaden av artikel 22 i RRF-förordningen genom inrättande av ett lämpligt kontrollsystem, vilka Ungern måste uppfylla på ett tillfredsställande sätt innan någon betalning kan göras till följd av en betalningsansökan inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens. Dessa ”supermilstolpar” är därmed nödvändiga villkor för att Ungern ska kunna lämna in ansökningar om utbetalningar enligt sin återhämtningsplan. De omfattar tre områden: för det första reformer på områdena korruptionsbekämpning och offentlig upphandling, i vilka alla viktiga steg i genomförandet av de 17 korrigerande åtgärder som införts inom ramen för förfarandet med villkorlighetsförordningen tillämpas; för det andra reformer för att stärka rättsväsendets oberoende som återspeglar villkoren i kommissionens genomförandebeslut om godkännande av Ungerns program enligt förordningen om gemensamma bestämmelser för att säkerställa efterlevnad av aspekten om rättsväsendets oberoende i det övergripande nödvändiga villkoret i stadgan om de grundläggande rättigheterna[43]; och för det tredje särskilda revisions- och kontrollåtgärder. ”Supermilstolparna” kan dock inte skydda unionens ekonomiska intressen i samband med överträdelser av rättsstatsprincipen som redan påverkar eller riskerar att påverka genomförandet i Ungern av

41 COM(2022) 485 final.

42 Rådets genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Ungerns återhämtnings- och resiliensplan, EUT L 57, 18.2.2021, s. 17.

43 Se pressmeddelandet om rättsväsendets oberoende och EU-finansiering för Ungern, samt frågorna och svaren i meddelandet, på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_23_6465 (på engelska).

andra utgiftsprogram som finansieras genom unionens budget utöver faciliteten för återhämtning och resiliens.

När det gäller förordningen om gemensamma bestämmelser antog kommissionen den 22 december 2022 partnerskapsöverenskommelsen och alla program enligt förordningen om gemensamma bestämmelser för Ungern för den fleråriga budgetramen 2021–2027[44]. Vid den tidpunkten hade kommissionen dock konstaterat att Ungern inte uppfyllde det övergripande nödvändiga villkoret för en effektiv tillämpning och ett effektivt genomförande av stadgan om de grundläggande rättigheterna. Detta innebar att Ungern fortfarande kunde genomföra programmen och få förfinansiering, men endast kunde få ersättning för tekniskt stöd, vilket motsvarar omkring 3 % av det totala anslaget enligt förordningen om gemensamma bestämmelser, eller för insatser som bidrar till att uppfylla det nödvändiga villkoret. Efter en grundlig bedömning och flera diskussioner med den ungerska regeringen fastslog kommissionen den 13 december 2023 att Ungern hade vidtagit de åtgärder som krävs för att kommissionen ska kunna anse att det övergripande nödvändiga villkoret i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna är uppfyllt när det gäller rättsväsendets oberoende. Som en följd av detta kan Ungern börja få ersättning för en del av ovannämnda finansiering, så länge villkoret är uppfyllt[45].

Kommissionen har också inlett ett antal överträdelseförfaranden mot Ungern när det gäller civilsamhällesorganisationers rättigheter, akademisk frihet, mediefrihet, migranters och asylsökandes rättigheter och hbtqi-personers rättigheter samt den inre marknadens funktion[46]. Dessa överträdelseförfaranden gäller inte villkoren för tillämpning av villkorlighetsförordningen enligt dess artikel 6.1. Överträdelseförfaranden syftar inte direkt till att skydda unionens ekonomiska intressen och leder inte till budgetmässiga skyddsåtgärder. De kan dock även vara ett verktyg för att förmå den berörda medlemsstaten att reformera områden som anses vara problematiska ur ett rättsstatsperspektiv.

4. DE VIDTAGNA ÅTGÄRDERNAS EFFEKTIVITET

Enligt artikel 9 i villkorlighetsförordningen ska kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om de antagna åtgärdernas effektivitet.

När det gäller skyddet av unionens budget anses de budgetåtgärder som föreslagits av kommissionen och som antagits av rådet när det gäller Ungern vara effektiva, i den meningen att de för närvarande uppnår sitt mål att skydda unionens ekonomiska intressen. De antagna åtgärderna är också proportionella, i linje med kraven i villkorlighetsförordningen, såsom de tolkats av Europeiska unionens domstol[47].

När det gäller frågan om effektiviteten i det tillfälliga upphävandet av åtaganden på 55 % i tre sammanhållningsprogram (artikel 2.1 i rådets genomförandebeslut) ansåg rådet att denna

---

[44] Se partnerskapsavtalet med Ungern – 2021–2027 (europa.eu), på https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-hungary-2021-2027_sv.

[45] Se pressmeddelandet om rättsväsendets oberoende och EU-finansiering för Ungern, samt frågorna och svaren i meddelandet, på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_23_6465 (på engelska).

[46] Se 2022 års rapport om kontrollen av EU-rättens tillämpning, avsnittet om Ungern, påhttps://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law/hungary-2022_sv och resultattavlan för den inre marknaden om Ungern på https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/Hungary (på engelska).

[47] Domstolens dom (plenum) av den 16 februari 2022, Ungern/Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, särskilt punkterna 328–333 och 344.

procentandel var proportionerlig mot bakgrund av omständigheterna i fallet och med beaktande av de positiva åtgärder som Ungern vidtagit redan vid tidpunkten för rådets genomförandebeslut (se avsnitt 5 nedan). Dessutom beror effektiviteten också på åtgärdernas riktade karaktär, och kommissionen identifierade därför de program som var mest utsatta för överträdelser av rättsstatsprincipen i samband med offentlig upphandling.

När det gäller frågan om åtgärdens effektivitet i fråga om allmännyttiga truster (artikel 2.2 i rådets genomförandebeslut) har det sedan antagandet av rådets genomförandebeslut inte undertecknats något nytt rättsligt åtagande med allmännyttiga truster och enheter som underhålls av dem, vilket säkerställer ett fullständigt skydd av unionens ekonomiska intressen mot de identifierade riskerna med intressekonflikter.

De åtgärder som antagits av rådet beaktade de återstående riskerna för unionens budget och är effektiva, i den mån de har skyddat den berörda unionsbudgeten från de risker som identifierats under förfarandet. I enlighet med artikel 7 i villkorlighetsförordningen måste de risker som anges i rådets genomförandebeslut hanteras med nya antagna (korrigerande) åtgärder som Ungern bör anmäla till kommissionen innan budgetåtgärderna kan upphävas av rådet (på förslag av kommissionen).

I avsaknad av en skriftlig anmälan från Ungern omprövade kommissionen den 13 december 2023 på eget initiativ situationen på grundval av tillgänglig information inom den tidsfrist som föreskrivs i artikel 7.2 i villkorlighetsförordningen. I kommissionens nya bedömning noteras genomförandet av de åtaganden som Ungern gjorde 2022 och viljan att ta itu med kvarstående frågor. Samtidigt dras i den nya bedömningen slutsatsen att övergripande frågor ännu inte har behandlats och att inga ytterligare åtgärder har vidtagits av Ungern. Detta innebär att risken för unionens budget ligger på samma nivå som i rådets genomförandebeslut. Mot bakgrund av detta beslutade kommissionen att den inte kunde föreslå rådet att anpassa eller upphäva de budgetära skyddsåtgärderna.

För en fullständig och övergripande bedömning av åtgärdernas effektivitet bör dock alla delar av villkorlighetsförordningen som syftar till att åtgärda de konstaterade överträdelserna av rättsstatsprincipen (se avsnitt 5.1 nedan) övervägas, med beaktande av hela förfarandet, inklusive de korrigerande åtgärder som den berörda medlemsstaten har lagt fram, innan rådet antar budgetåtgärder.

Utöver effektiviteten beaktas även skyddet av de slutliga mottagarnas och bidragsmottagarnas rättigheter i villkorlighetsförordningen[48]. Enligt dess artikel 5.2 får, om inte annat föreskrivs i rådets genomförandebeslut, införandet av åtgärder inte påverka de offentliga enheternas eller medlemsstaternas skyldigheter att genomföra det program eller den fond som berörs av åtgärden.

I praktiken, till följd av åtgärder som införts på grund av landets myndigheters agerande, befrias inte en medlemsstat från sina skyldigheter att genomföra unionsbudgeten, inbegripet att betala dem som i slutändan skulle erhålla unionsfinansieringen. Medlemsstaten är fortfarande skyldig att fullgöra sina skyldigheter, förutsatt att dessa skyldigheter förelåg före antagandet av det

[48] Skäl 19 i villkorlighetsförordningen har följande lydelse: ”Det är viktigt att de slutliga mottagarnas och bidragsmottagarnas legitima intressen skyddas på ett adekvat sätt när åtgärder antas till följd av överträdelser av rättsstatens principer. När kommissionen överväger att anta åtgärder bör den ta hänsyn till deras potentiella inverkan på de slutliga mottagarna och bidragsmottagarna.”

relevanta genomförandebeslutet från rådet eller har fastställs till följd av detta. Samtidigt kan innehållandet av EU-finansiering enligt förordningen leda till en situation där de politikområden som berörs av överträdelser inte kommer att gynnas av hela det i förväg tilldelade unionsfinansieringsbeloppet där de annars skulle ha gjort det, så länge innehållandet bibehålls. Precis som för alla andra budgetåtgärder måste den berörda medlemsstaten vidta snabba och omfattande åtgärder för att göra det möjligt att upphäva eventuella budgetskyddsåtgärder som införts på grund av offentliga myndigheters agerande.

5. FÖRFARANDETS EFFEKTIVITET

5.1. Förfarandets effektivitet när det gäller att hantera de konstaterade överträdelserna av rättsstatsprincipen

Bedömningen av effektiviteten av förfarandet enligt villkorlighetsförordningen för att hantera de konstaterade överträdelserna av rättsstatsprincipen baseras på ett enda fall av tillämpning av villkorlighetsförordningen, vilket också måste ses i ett bredare sammanhang av flera åtgärder som vidtagits för att förbättra skyddet av unionens ekonomiska intressen. I praktiken är dessa åtgärder ett resultat av hela det förfarande som i Ungerns fall inleddes i april 2022, alltså innan rådet antog åtgärder. De påverkar inte den fortsatta utvecklingen, som kan iakttas först efter att denna rapport har offentliggjorts, vare sig den är positiv eller negativ.

I Ungerns fall identifierade kommissionen utbredda och sammanflätade brister, svagheter och risker, som särskilt äventyrar den unionsbudget som genomförs genom offentlig upphandling och finansiering som genomförs till förmån för allmännyttiga truster och enheter som underhålls av dem.

Ungern åtog sig att anta 17 korrigerande åtgärder innan förslaget till rådets genomförandebeslut antogs: syftet med dessa åtgärder var att åtgärda slutsatserna i kommissionens skriftliga anmälan. Efter inledandet av förfarandet mot Ungern och till följd av avsikten att föreslå budgetåtgärder för rådet (vilket kommissionen meddelade Ungern om genom en skrivelse i enlighet med artikel 6.7) har Ungern 2022 föreslagit ett antal relevanta reformer och vidtagit lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att genomföra de föreslagna korrigerande åtgärderna.

För varje korrigerande åtgärd föreslog Ungern detaljerade och realistiska åtaganden och åtgärder som skulle kunna lösa de problem som identifierats under förfarandets gång. På grundval av detta bedömde kommissionen de korrigerande åtgärder som föreslagits av Ungern som relevanta och lämpliga i princip, om de genomförts korrekt och fullt ut[49].

Exempel på dessa åtaganden som Ungern har genomfört:

a) För att stärka förebyggandet, upptäckten och korrigeringen av olagligheter och oriktigheter i samband med genomförandet av unionsmedel genom offentlig upphandling i Ungern inrättades en ny integritetsmyndighet. Även om den rättsliga ram som fastställs i lagen om inrättande av integritetsmyndigheten (*lagen om integritetsmyndigheten*[50]) inte uppfyller vissa åtaganden som gjorts inom ramen för

[49] Se skälen 28–39 i förslaget till rådets genomförandebeslut. Motiveringen till förslaget innehåller närmare uppgifter om kommissionens bedömning.

[50] Lag XXVII från 2022 om kontroll av användningen av Europeiska unionens budgetmedel trädde i kraft den 11 oktober 2022.

den korrigerande åtgärden[51], är inrättandet av en oberoende myndighet med befogenheter att upptäcka, förebygga och korrigera olagligheter och oriktigheter redan ett stort steg framåt för att skydda unionens ekonomiska intressen. Dess långsiktiga systemeffekter kan bedömas först senare med tanke på dess funktion, men inrättandet av ett sådant organ är ett framsteg och har en tydlig koppling till detta förfarande.

b) En ny arbetsgrupp för korruptionsbekämpning inrättades, med deltagande av icke-statliga aktörer som valts ut på ett öppet och transparent sätt. Arbetsgruppen för korruptionsbekämpning har befogenhet att lägga fram förslag till åtgärder för att förbättra förebyggandet och upptäckten av korruption. Den har också rådfrågats om viktiga aspekter av den ungerska ramen för korruptionsbekämpning och bidrar till granskningen av korruptionstrender genom sin årsrapport. Att det finns en sådan arbetsgrupp, med deltagande och lika representation av relevanta och oberoende icke-statliga organisationer, är redan ett steg i rätt riktning som tagits under detta förfarande.

c) Ramen för korruptionsbekämpning stärktes genom att det personliga tillämpningsområdet för redovisningar av tillgångar utvidgades till att omfatta personer som anförtrotts högre politiska funktioner och medlemmar av nationalförsamlingen samt släktingar som bor i samma hushåll, utöver att det materiella tillämpningsområdet utvidgades till att omfatta alla relevanta tillgångar. Betydande svagheter, risker och brister kvarstår dock när det gäller vissa delar av systemet för redovisning av tillgångar, vilket som skapar möjliga kryphål som undergräver åtgärdens effektivitet[52]. Trots de brister som återstår att lösa har de redan införda åtgärderna en tydlig koppling till detta förfarande.

d) Ungern antog en rättsakt om ändring av vissa lagar om stiftelser för förvaltning av tillgångar av allmänt intresse som utför offentliga uppgifter (även kallade *allmännyttiga truster*)[53], vilken trädde i kraft den 13 oktober 2022. Den utvidgade tillämpningsområdet för reglerna om offentlig upphandling och om intressekonflikter till att även omfatta stiftelser för förvaltning av tillgångar av allmänt intresse som utför offentliga uppgifter. Betydande brister kvarstår dock, och genom dessa vidmakthölls eller till och med förvärrades eventuella intressekonflikter[54].

e) Ungern införde ett särskilt förfarande för särskilda brott som rör myndighetsutövning eller förvaltning av offentlig egendom, vilket gör det möjligt att ompröva åklagarmyndighetens beslut att inte väcka åtal i ett ärende eller den utredande myndighetens beslut att inte utreda. Integritetsmyndigheten fick också befogenhet att lämna in förslag till översyn eller upprepad översyn i och med detta nya förfarande. Vissa svagheter kvarstår dock, bland annat genom att ett utrymme för skönsmässig bedömning införs i förfarandet[55]. Förekomsten av detta förfarande medför ytterligare tillsynsuppgifter för åklagarmyndigheten, vilket kan leda till ökad lagföring.

---

51 Rådets genomförandebeslut, skäl 36.
52 Rådets genomförandebeslut, skäl 41.
53 Lag XXIX från 2022.
54 Rådets genomförandebeslut, skälen 42–43.
55 Rådets genomförandebeslut, skäl 46.

f) I syfte att stärka revisions- och kontrollmekanismerna för att garantera en sund användning av unionens stöd, inrättade Ungern genom lag direktoratet för internrevision och integritet för att förbättra efterlevnaden av reglerna om intressekonflikter. Även regelverket för att garantera oberoendet för generaldirektoratet för revision av europeiska fonder (EUTAF), som ansvarar för att genomföra oberoende revisioner av genomförandet av unionens stöd i Ungern, ändrades. Dessutom stärkte Ungern de regler som är tillämpliga på genomförandet och kontrollen av unionens stöd för att mer effektivt förebygga, upptäcka och korrigera intressekonflikter[56].

g) Sedan Ungern åtog sig att avsevärt minska andelen anbud med endast en anbudsgivare som finansieras med unionsmedel sjönk andelen till den avsedda nivån[57]. Det bör dock övervakas om denna nivå kommer att bibehållas på lång sikt.

h) Ungern utvecklade ett nytt övervaknings- och rapporteringsverktyg som i revisionen anses vara operativt, funktionellt och kapabelt att övervaka andelen upphandlingsförfaranden med ett enda anbud. Verktyget vidareutvecklades i december 2022[58]. Detta bidrar till den offentliga granskningen av upphandlingsförfaranden som avslutas efter ett enda anbud.

i) För ökad offentlig kontroll av den offentliga upphandlingen slutförde Ungern även utvecklingen av databasen över det elektroniska systemet för offentlig upphandling, vilken var färdigställd den 30 september 2022, inklusive information om meddelanden om tilldelning av kontrakt vid offentliga upphandlingsförfaranden, företagsidentifieringsnummer och namnen på varje enskild konsortiemedlem och underleverantörerna[59].

j) Den 5 september 2022 fastställdes genom regeringens beslut 1425/2022 en ram för resultatmätning för att bedöma effektiviteten och kostnadseffektiviteten hos offentliga upphandlingar, vilket offentliggjordes i det elektroniska systemet för offentlig upphandling den 30 november 2022[60].

k) Den 4 oktober 2022 antogs lag XXIX från 2022 för att stärka samarbetet med Olaf, genom att utse den nationella skatte- och tullförvaltningen till behörig nationell myndighet för att bistå Olaf och införa en avskräckande finansiell sanktion som ska införas om en ekonomisk aktör vägrar att samarbeta med Olaf[61]. Denna ändring underlättar Olafs arbete vid kontroller på plats under utredningarna.

Ovanstående visar att förfarandet faktiskt bidrar till förändringar som ökar skyddet av unionens ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatsprincipen. Enligt kommissionens bedömning skulle andra instrument enligt unionslagstiftningen inte ha lett till samma resultat.

Dessa korrigerande åtgärder beaktades av kommissionen när den mot bakgrund av de kvarstående bristerna föreslog rådet att anta budgetåtgärder för Ungern enligt villkorlighetsförordningen. Ytterligare åtgärder som Ungern ska vidta för att kunna begära att

[56] Rådets genomförandebeslut, skäl 47.
[57] Rådets genomförandebeslut, skäl 48.
[58] Rådets genomförandebeslut, skäl 49.
[59] Rådets genomförandebeslut, skäl 50.
[60] Rådets genomförandebeslut, skäl 51.
[61] Rådets genomförandebeslut, skäl 53.

budgetåtgärderna upphävs kan anses vara tillräckliga endast om de till fullo löser den situation som ledde till att åtgärderna antogs.

Även om de åtgärder som antagits av rådet är effektiva för att skydda den berörda unionsbudgeten (se avsnitt 4 ovan), kommer kommissionen att fortsätta att noga övervaka utvecklingstendenser på plats som kan hämma eller upphäva de åtgärder som redan antagits av Ungern samt de eventuella åtgärder som kommer att lösa de kvarstående problemen och eventuellt leda till att åtgärderna upphävs.

5.2. Förfarandets effektivitet – de steg som föreskrivs i villkorlighetsförordningen

Villkorlighetsförordningen har varit i kraft i tre år. Hittills har förfarandet enligt förordningen lett till att skyddsåtgärder har antagits en gång, i fallet Ungern. Antagandet av riktlinjerna, i linje med Europeiska unionens domstols rättspraxis, gjorde förfarandet tydligare och mer förutsägbart. Ytterligare utveckling av praxis för tillämpning av villkorlighetsförordningen kommer att ge fler detaljer kring och exempel på tillämpningen av förordningen och det förfarande som anges i den.

Förfarandet, från det att en skriftlig underrättelse sänds, är relativt snabbt, eftersom det kan avslutas inom en tidsfrist på mellan fem och nio månader. Tidsfristerna för kommissionen tillåter inte mycket flexibilitet och är i vissa faser särskilt svåra att hålla. För att till exempel besluta om huruvida åtgärder bör föreslås för rådet har kommissionen en månad på sig att bedöma medlemsstatens synpunkter, inklusive eventuella korrigerande åtgärder, samråda internt för att samla in den sakkunskap som behövs samt utarbeta och anta ett motiverat beslut. I exemplet Ungern lade medlemsstaten inte fram några korrigerande åtgärder som svar på kommissionens skriftliga anmälan. Korrigerande åtgärder lades i stället fram först i ett senare skede, dvs. som svar på skrivelsen om avsiktsförklaringen. Detta visar att om de korrigerande åtgärder som en medlemsstat lämnar in i det skedet är många och/eller komplexa att bedöma så skulle förfarandets övergripande effektivitet kunna gynnas av större flexibilitet vid tillämpningen av tidsfristen på en månad.

En annan faktor som kan förbättra förfarandets effektivitet är att se till att medlemsstaten, när den lämnar sina synpunkter till kommissionen, också framför eventuella synpunkter från de offentliga enheter[62] som kan komma att beröras av åtgärderna. Detta skulle möjliggöra en ännu mer detaljerad bedömning av de aktuella frågorna och av de åtgärder som skulle vara mest effektiva.

Slutligen är det, med tanke på bristen på erfarenhet av förfarandet enligt artikel 7 i villkorlighetsförordningen om upphävande av åtgärder, för tidigt att rapportera om dess effektivitet.

6. SLUTSATS

Analysen i denna rapport visar hur villkorlighetsförordningen har tillämpats under de senaste tre åren.

[62] En offentlig enhet definieras i artikel 2 b i villkorlighetsförordningen som en offentlig myndighet på alla förvaltningsnivåer, inbegripet nationella, regionala och lokala myndigheter, samt medlemsstatsorganisation i den mening som avses i artikel 2.42 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 (16) (*budgetförordningen*). Offentliga enheter, som mottagare av finansiering genom direkt eller indirekt förvaltning, kan påverkas av åtgärder enligt artikel 5.1 a i villkorlighetsförordningen.

Även om det är för tidigt att dra definitiva slutsatser om förfarandet och effektiviteten hos de skyddsåtgärder som antagits i det enda fall som ledde till rådet antagande av åtgärder, bekräftar den analys som beskrivs i denna rapport i detta skede deras effektivitet och framtida potential.

En mer omfattande ärendepraxis skulle göra det möjligt att bättre identifiera eventuella förbättringar. Kommissionen kommer att fortsätta att samla in och noggrant bedöma information om överträdelser av rättsstatsprincipen i medlemsstaterna som påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.

På grundval av en mer etablerad rättspraxis kan kommissionen se över riktlinjerna för att ta hänsyn till utvecklingen av sin praxis, relevanta ändringar av unionslagstiftningen eller relevant rättspraxis från Europeiska unionens domstol. En sådan översyn skulle göras efter samråd med medlemsstaterna och Europaparlamentet.