Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

13. juni 2024*

»Traktatbrud – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – direktiv 2008/115/EF, 2013/32/EU og 2013/33/EU – procedure for tildeling af international beskyttelse – effektiv adgang – grænseprocedure – proceduremæssige garantier – tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold – påklage af administrative afgørelser om afslag på en ansøgning om international beskyttelse – ret til at forblive på området – dom, hvorved Domstolen fastslår et traktatbrud – undladelse af opfyldelse – artikel 260, stk. 2, TEUF – økonomiske sanktioner – forholdsmæssig og afskrækkende karakter – fast beløb – tvangsbøde«

I sag C-123/22,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, anlagt den 21. februar 2022,

**Europa-Kommissionen** først ved A. Azéma, L. Grønfeldt, A. Tokár og J. Tomkin, derefter ved A. Azéma, A. Tokár og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Ungarn** ved M.Z. Fehér, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos (refererende dommer), og dommerne O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin og L.S. Rossi,

generaladvokat: P. Pikamäe

justitssekretær: fuldmægtig R. Șereș,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. november 2023,

* Processprog: ungarsk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

## Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Domstolens dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse) (C-808/18, herefter »dom Kommissionen mod Ungarn af 2020«, EU:C:2020:1029), og artikel 260, stk. 1, TEUF, idet Ungarn ikke har vedtaget alle nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af denne dom.

– Ungarn tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 5 468,45 EUR pr. dag – med et samlet mindstebeløb på 1 044 000,00 EUR – fra datoen for Domstolens afsigelse af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 til den dato, hvor sagsøgte opfylder denne dom, eller den dato, hvor der afsiges dom i den foreliggende sag, hvis dette sker først.

– Ungarn tilpligtes at betale Kommissionen en tvangsbøde på 16 393,16 EUR pr. dag fra den dato, hvor der afsiges dom i den foreliggende sag, til den dato, hvor sagsøgte opfylder dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020.

– Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

*Direktiv 2008/115/EF*

2 Artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98) bestemmer:

»Når medlemsstaterne gennemfører dette direktiv, tager de behørigt hensyn til

a) barnets tarv

b) familieliv

c) den pågældende tredjelandsstatsborgers helbredstilstand

og respekterer non-refoulement-princippet.«

3 Dette direktivs artikel 6, stk. 1, fastsætter:

»Medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5.«

4 Følgende fremgår af direktivets artikel 12, stk. 1:

»Afgørelser om tilbagesendelse og, hvis der er udstedt sådanne, afgørelser om indrejseforbud og afgørelser om udsendelse skal affattes skriftligt og angive de faktiske og retlige grunde samt oplyse om de retsmidler, der er til rådighed.

Oplysningerne om de faktiske grunde kan begrænses, hvis den nationale lovgivning tillader en begrænsning i retten til information, især for at beskytte den nationale sikkerhed, forsvaret eller den offentlige sikkerhed og forebyggelsen, efterforskningen, afsløringen og retsforfølgningen af strafbare handlinger.«

5 Samme direktivs artikel 13, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Den pågældende tredjelandsstatsborger skal have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvning af afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er er upartiske og er sikret uafhængighed.«

*Direktiv 2013/32/EU*

6 Artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) bestemmer:

»1. Når en person indgiver en ansøgning om international beskyttelse til en myndighed, der i henhold til national ret er kompetent til at registrere sådanne ansøgninger, skal registreringen ske senest tre arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet.

Indgives ansøgningen om international beskyttelse til andre myndigheder, der kan forventes at modtage sådanne ansøgninger, men som ikke er kompetente til at registrere dem i henhold til national ret, sikrer medlemsstaterne, at registreringen sker senest seks arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet.

Medlemsstaterne sikrer, at de andre myndigheder, der kan forventes at modtage ansøgninger om international beskyttelse, såsom politiet, grænsevagter, indvandringsmyndigheder og ansatte ved faciliteter for frihedsberøvede, har de relevante oplysninger, og at deres ansatte modtager den nødvendige uddannelse til at kunne varetage deres opgaver og ansvarsområder og instruks om at meddele ansøgerne, hvor og hvordan ansøgninger om international beskyttelse kan indgives.

2. Medlemsstaterne sikrer, at en person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, i praksis har mulighed for at indgive den så hurtigt som muligt. Indgiver ansøgeren ikke sin ansøgning, kan medlemsstaterne anvende artikel 28 i overensstemmelse hermed.

3. Medlemsstaterne kan kræve, at ansøgninger om international beskyttelse indgives personligt og/eller et bestemt sted, jf. dog stk. 2.

4. Uanset stk. 3 betragtes en ansøgning om international beskyttelse for at være indgivet på det tidspunkt, hvor en af ansøgeren indgivet formular eller en i national ret fastsat officiel rapport er kommet den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder i hænde.

5. Såfremt ansøgninger om international beskyttelse indgivet samtidigt af et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse i praksis gør det meget vanskeligt at overholde tidsfristen i stk. 1, kan medlemsstaterne forlænge fristen til 10 arbejdsdage.«

7 Følgende fremgår af dette direktivs artikel 24, stk. 3:

»Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere, der er identificeret som ansøgere med behov for særlige proceduremæssige garantier, får passende støtte til, at de kan udnytte rettighederne og overholde forpligtelserne i dette direktiv i hele asylprocedurens varighed.

I tilfælde, hvor en sådan passende støtte ikke kan ydes inden for rammerne af procedurerne i artikel 31, stk. 8, og artikel 43, navnlig når medlemsstaterne finder, at ansøgeren har behov for særlige proceduremæssige garantier som følge af tortur, voldtægt eller anden form for grov vold af psykisk, fysisk eller seksuel karakter, afholder medlemsstaterne sig fra eller ophører med at anvende artikel 31, stk. 8, og artikel 43. Når medlemsstaterne anvender artikel 46, stk. 6, på ansøgere, som artikel 31, stk. 8, og artikel 43 ikke kan anvendes på i medfør af dette afsnit, yder medlemsstaterne mindst de i artikel 46, stk. 7, fastsatte garantier.«

8 Direktivets artikel 43 med overskriften »Grænseprocedurer« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan fastlægge procedurer i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II med henblik på ved grænsen eller i medlemsstaternes transitområder at kunne træffe afgørelse om:

a) antagelse af en ansøgning, der er indgivet der, til behandling, i henhold til artikel 33, og/eller

b) substansen i en ansøgning i forbindelse med en procedure i henhold til artikel 31, stk. 8.

2. Medlemsstaterne sikrer, at der træffes en afgørelse inden for rammerne af de procedurer, der er omhandlet i stk. 1, inden for en rimelig tidsfrist. Hvis der ikke er truffet en afgørelse inden fire uger, skal ansøgeren have tilladelse til indrejse på medlemsstatens område, så vedkommendes ansøgning kan blive behandlet i overensstemmelse med dette direktivs øvrige bestemmelser.

3. Hvis ankomster, der indebærer et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som indgiver ansøgninger om international beskyttelse ved grænsen eller i et transitområde, i praksis gør det umuligt at anvende bestemmelserne i stk. 1, kan disse procedurer dog anvendes, når og så længe disse tredjelandsstatsborgere eller statsløse er normalt indkvarteret på steder i nærheden af grænsen eller i transitområdet.«

9 Samme direktivs artikel 46, stk. 5 og 6, fastsætter:

»5. Med forbehold af stk. 6 tillader medlemsstaterne, at ansøgerne forbliver på området, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil behandlingen af sagen er afsluttet.

6. I tilfælde af, at der træffes en afgørelse

a) om at betragte en ansøgning som åbenbart grundløs i overensstemmelse med artikel 32, stk. 2, eller grundløs efter en undersøgelse i overensstemmelse med artikel 31, stk. 8, undtagen i tilfælde, hvor disse afgørelser er baseret på de omstændigheder, der er omhandlet i artikel 31, stk. 8, litra h)

b) om at betragte en ansøgning som en ansøgning, der kan afvises i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), b) eller d)

c) om at afvise at genoptage ansøgerens sag, efter at den er blevet afbrudt i medfør af artikel 28, eller

d) om at undlade at foretage nogen, eller nogen fuldstændig, behandling af ansøgningen i henhold til artikel 39

har en domstol eller et domstolslignende organ beføjelse til, enten efter anmodning fra den berørte ansøger eller ex officio, at afgøre, om ansøgeren kan forblive på medlemsstatens område, såfremt udfaldet af en sådan afgørelse er, at ansøgeren fratages retten til at forblive i medlemsstaten, og hvor retten i sådanne tilfælde til at forblive i medlemsstaten, indtil sagen er afgjort, ikke er omhandlet i national ret.«

### *Ungarsk ret*

*Lov om ret til asyl*

10 § 5, stk. 1, i menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (lov LXXX af 2007 om ret til asyl) af 29. juni 2007 (*Magyar Közlöny* 2007/83, herefter »lov om ret til asyl«):

»Asylansøgeren har ret til:

a) i overensstemmelse med de i nærværende lov fastsatte betingelser at opholde sig på det ungarske område og i overensstemmelse med de særlige bestemmelser herom at opnå en opholdstilladelse på det ungarske område

[...]«

11 § 80/H i lov om ret til asyl har følgende ordlyd:

»I tilfælde af en krisesituation affødt af masseindvandring skal bestemmelserne i kapitel I til IV og V/A til VIII anvendes med de undtagelser, der fremgår af §§ 80/I, 80/J og 80/K.«

12 § 80/J, stk. 1, i lov om ret til asyl fastsætter:

»1. Ansøgning om asyl indgives personligt til den kompetente myndighed og udelukkende inden for transitområdet, medmindre asylansøgeren

a) er genstand for en tvangsforanstaltning, en foranstaltning eller har modtaget en dom, der begrænser vedkommendes individuelle frihed

b) er genstand for en frihedsberøvelsesforanstaltning, der er blevet anordnet af den kompetente asylmyndighed

c) har lovligt ophold på det ungarske område og ikke anmoder om at blive indkvarteret på et modtagelsescenter.«

*Lov om statens grænser*

13 § 5 i az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (lov LXXXIX af 2007 om statens grænser) af 4. juli 2007 (*Magyar Közlöny* 2007/88, herefter »lov om statens grænser«) bestemmer:

»1. I henhold til nærværende lov kan der på det ungarske område anvendes den 60 m brede stribe land regnet fra den ydre grænse, således som defineret i [...] artikel 2, nr. 2), [i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1)], eller fra grænsemarkeringerne til bygning, indretning eller drift af anlæg med henblik på sikring af ordenen ved grænsen [...] og varetagelse af opgaver vedrørende forsvar og national sikkerhed, katastrofehåndtering, grænseovervågning, asyl og udlændingepolitimyndigheden.

[...]

1b. I en krisesituation affødt af en massiv indvandring kan politiet på det ungarske område pågribe udenlandske statsborgere med ulovligt ophold på det ungarske område og ledsage dem til den anden side af indgangen til det nærmeste i stk. 1 nævnte anlæg, medmindre der er mistanke om strafbare forhold.

[...]«

## Dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020

14 I dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 fastslog Domstolen, at Ungarn havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, artikel 6, artikel 24, stk. 3, artikel 43 og artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 samt artikel 8, 9 og 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96):

– ved at fastsætte, at ansøgninger om international beskyttelse fra tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der indrejser fra Serbien og på dens område ønsker adgang til proceduren for international beskyttelse, kun kan indgives i transitområderne Röszke (Ungarn) og Tompa (Ungarn), og idet den samtidig har indført en fast og generel administrativ praksis, som drastisk begrænser antallet af ansøgere, der dagligt tillades at indrejse i disse transitområder

– ved at indføre en generaliseret ordning om frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse i transitområderne Röszke og Tompa uden at overholde de betingelser og garantier, der følger af artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32 samt artikel 8, 9 og 11 i direktiv 2013/33

– ved at tillade udsendelse af alle tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på dens område, bortset fra dem, der er mistænkt for at have begået en lovovertrædelse, uden at de procedurer og garantier, som er fastsat i artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, er overholdt, og

– ved at undergive udøvelsen af retten til – for ansøgere om international beskyttelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 – at forblive på dens område betingelser, der er i strid med EU-retten.

## Den administrative procedure og sagen for Domstolen

15 Ved skrivelse af 26. januar 2021 anmodede generaldirektøren for Kommissionens Generaldirektorat for Migration og Indre Anliggender den ungarske regering om at oplyse om, hvilke foranstaltninger der var truffet for fuldt ud at efterkomme dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020.

16 Den 26. februar 2021 besvarede den ungarske regering denne skrivelse, idet den anførte, at transitområderne Röszke og Tompa var blevet lukket efter afsigelsen af dom af 14. maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367). Ungarn havde dermed efterkommet dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 for så vidt angår frihedsberøvelse af asylansøgere.

17 For så vidt angår adgang til proceduren for international beskyttelse og udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold har den ungarske regering anført, at den – ved opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 – stod over for et »forfatningsmæssigt dilemma« i forbindelse med gennemførelsen af de forpligtelser, der påhviler Ungarn i medfør af EU-retten. Den 25. februar 2021 indbragte denne regering følgelig sagen for Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol, Ungarn) med henblik på at afgøre, om Magyarország Alaptörvénye (Ungarns forfatning) kunne fortolkes således, at Ungarn kan gennemføre en forpligtelse, der følger af EU-retten, som, hvor EU-retten ikke har nogen effektiv virkning, vil kunne foranledige en tredjelandsstatsborger, der opholder sig ulovligt på det ungarske område, til at opholde sig dér i en ubegrænset tidsperiode og følgelig dermed indgå som en del af befolkningen.

18 Den 9. juni 2021 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse (herefter »åbningsskrivelsen«) til Ungarn, idet den var af den opfattelse, at denne medlemsstat ikke havde truffet de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, med opfordring til i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF at fremsætte bemærkninger inden for en frist på to måneder. Åbningsskrivelsen henviste til fire tilsidesættelser identificeret i denne dom.

19 Den 9. august 2021 besvarede den ungarske regering åbningsskrivelsen, idet den anførte, at den ikke kunne udtale sig om eksigibiliteten af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, indtil sagen ved Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol), som er nævnt i nærværende doms præmis 17, var afsluttet. Denne regering anmodede Kommissionen om at gøre fortsættelsen af sagen om fuldbyrdelse af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 betinget af udfaldet af denne sag ved Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) for at »sikre respekten for den

forfatningsmæssige dialog«. Den ungarske regering anførte ligeledes, at de forfatningsmæssige bestemmelser – i modsætning til, hvad Kommissionen gjorde gældende ved at fremhæve EU-rettens »forrang uden grænser« – havde forrang i forhold til EU-retten.

20 Den 7. december 2021 traf Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 32/2021 (XII.20), hvori denne fastslog, for det første, at så længe Den Europæiske Union ikke effektivt udøvede en delt kompetence, kunne Ungarn udøve denne kompetence, for det andet, at selv om EU's utilstrækkelige udøvelse af en delt kompetence kunne medføre en tilsidesættelse af retten til en identitet for personer, der er bosiddende på Ungarns område, var den ungarske stat forpligtet til at sikre beskyttelsen af denne ret, og, for det tredje, at beskyttelsen af Ungarns umistelige ret til at bestemme sin territoriale integritet, befolkning, regeringsform og statsstruktur var en del af dennes forfatningsmæssige identitet.

21 Da Kommissionen var af den opfattelse, at dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 stadig ikke var efterkommet, har Kommissionen den 21. februar 2022 anlagt nærværende søgsmål.

22 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 1. april 2022 blev sagen efter anmodning fra Kommissionen udsat på grundlag af artikel 55, stk. 1, litra b), i Domstolens procesreglement. Ved afgørelse af 21. september 2022 besluttede Domstolens præsident at genoptage sagens behandling på grundlag af procesreglementets artikel 55, stk. 2, og ligeledes efter anmodning fra Kommissionen.

## Om søgsmålet

### *Traktatbruddet*

*Parternes argumenter*

23 Kommissionen har indledningsvis anerkendt, at transitområderne Röszke og Tompa er blevet lukket. Stævningen indeholder derfor ikke bemærkninger vedrørende den anden tilsidesættelse, der blev fastslået i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, vedrørende den generaliserede ordning om frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse i disse transitområder.

24 Tilsvarende for så vidt angår den fjerde tilsidesættelse, der blev fastslået i denne dom, dvs. tilsidesættelsen af retten til for ansøgere om international beskyttelse at forblive på det ungarske område, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel er udløbet, og såfremt denne ret er blevet udøvet inden udløbet af fristen, indtil behandlingen heraf er afsluttet, vedrører stævningen kun en anden situation end en krisesituation affødt af en massiv indvandring. I præmis 290 og 291 i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 fastslog Domstolen således en tilsidesættelse med hensyn til en krisesituation affødt af en massiv indvandring alene på grund af den generelle ordning med frihedsberøvelse i transitområderne Röszke og Tompa, hvilken ordning ophørte med at eksistere med lukningen af disse transitområder.

25 Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at lukningen af transitområderne Röszke og Tompa ikke er tilstrækkelig til at sikre opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020. Det samme gør sig gældende med hensyn til de ændringer, der er foretaget i lov om ret til asyl i juni 2020 i forbindelse med covid-19-pandemien ved a veszélyhelyzet megszűnésével

összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (lov LVIII af 2020 om de midlertidige regler knyttet til ophøret af undtagelsestilstanden og om den epidemiologiske krisesituation) af 17. juni 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/144, herefter »2020-loven«). Disse ændringer er således i strid med EU-retten, således som denne institution gjorde gældende i den sag, der gav anledning til dom af 22. juni 2023, Kommissionen mod Ungarn (Hensigtserklæring, der skal indgives før en ansøgning om asyl) (C-823/21, herefter »dom Kommissionen mod Ungarn af 2023«, EU:C:2023:504).

26 Den ungarske regering erkendte endvidere implicit videreførelsen af de tilsidesættelser, der blev konstateret i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, idet denne regering anførte, at den først kunne tage stilling til denne doms eksigibilitet, når afgørelsen fra Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol), som er nævnt i nærværende doms præmis 20, forelå.

27 Hvad for det første angår den effektive adgang til proceduren for international beskyttelse følger det af præmis 104 og 106 i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 samt i punkt 1, første led, i domskonklusionen heri, at Ungarn, for at efterkomme denne dom, skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at tredjelandsstatsborgere eller statsløse effektivt kan udøve retten til at indgive en ansøgning om international beskyttelse på sit område, herunder ved grænserne.

28 Navnlig kræver opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 en ændring af § 80/J, stk. 1, i lov om ret til asyl, i medfør af hvilken der i en krisesituation affødt af en massiv indvandring med begrænsede undtagelser kun kan indgives ansøgninger om international beskyttelse i de pågældende transitområder. Ungarn har imidlertid hverken ophævet eller ændret denne bestemmelse. Idet transitområderne Röszke og Tompa er blevet lukket, vil det være umuligt at indgive sådanne ansøgninger på det ungarske område.

29 På tidspunktet for udløbet af den i åbningsskrivelsen fastsatte frist var der endvidere på det ungarske område fortsat en krisesituation forårsaget af en massiv indvandring. Således var a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet (regeringsdekret nr. 41/2016 om erklæring af en krisesituation affødt af en massiv indvandring på hele Ungarns område og om reglerne vedrørende erklæringen, tilstedeværelsen og ophøret af en krisesituation) af 9. marts 2016 (*Magyar Közlöny* 2016/33) blevet forlænget af den ungarske regering indtil den 7. marts 2022 i medfør af § 1 i a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 509/2021. (IX. 3.) Korm. rendelet (regeringsdekret nr. 509/2021 om ændring af regeringsdekret nr. 41/2016 (III. 9.) om erklæring af en krisesituation affødt af en massiv indvandring på hele Ungarns område og om reglerne vedrørende erklæringen, tilstedeværelsen og ophøret af en krisesituation) af 3. september 2021 (*Magyar Közlöny* 2021/162). Efterfølgende blev den retlige ordning for krisesituationen affødt af en massiv indvandring forlænget indtil den 7. marts 2024.

30 Med hensyn til 2020-loven er denne begrænset til at indføre en særskilt overgangsordning på grund af covid-19-pandemien. Under alle omstændigheder kan denne lov ikke anses for en foranstaltning til efterkommelse af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, idet den blev vedtaget inden afsigelsen af denne dom i denne pandemis særlige kontekst og med en planlagt anvendelse i første omgang kun indtil den 31. december 2020, inden den blev forlænget til den 31. december 2023.

31 Ungarn har i øvrigt ikke angivet, at 2020-loven tilsigter at efterkomme dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020. Den omstændighed, at denne lov på grund af den ungarske asylordnings kompleksitet var genstand for en sag i henhold til artikel 258 TEUF i forbindelse med den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2023, har derfor ikke tilsidesat Ungarns ret til et forsvar i den foreliggende sag.

32 Hvad for det andet angår udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i Ungarn er § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser hverken blevet ophævet eller ændret. Den ungarske lovgivning tillader følgelig stadig udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på denne medlemsstats område, med undtagelse af dem, der er mistænkt for at have begået en lovovertrædelse, hvilket ikke er i overensstemmelse med præmis 253 og 254 i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 samt domskonklusionens punkt 1, tredje led, heri. Det fremgår i denne henseende af det ungarske politis websted, at Ungarn ikke er ophørt med den ulovlige udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på Ungarns område, hvilket denne medlemsstat ikke har bestridt.

33 Hvad for det tredje angår retten til for ansøgere om international beskyttelse i en anden situation end en krisesituation affødt af en massiv indvandring at forblive på det ungarske område har Kommissionen gjort gældende, at Ungarn ikke har ændret §5, stk. 1, litra a), i lov om ret til asyl, som finder anvendelse i en anden situation end en krisesituation affødt af en massiv indvandring.

34 De betingelser, der er fastsat i ungarsk ret for at udøve retten til at forblive på dette område, som er fastsat i artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32, er således fortsat »uklare« i modsætning til det, der kræves i præmis 288 og 289 i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 samt i domskonklusionens punkt 1, fjerde led, heri. Henset til denne doms præmis 297-301 er det nødvendigt at ændre den nationale lovgivning, eftersom den tilsidesættelse, som Domstolen har fastslået, ikke vedrører en praksis i strid med EU-retten, men den utilstrækkelige gennemførelse af EU-retten i den ungarske retsorden.

35 Ungarn har nedlagt påstand om Domstolens afvisning af søgsmålet ved at fastslå, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår adgang til proceduren for international beskyttelse, og om frifindelse i det øvrige.

36 Indledningsvis er denne medlemsstat af den opfattelse, at »centrale elementer« i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 ikke længere er relevante, eftersom transitområderne Röszke og Tompa siden den 20. maj 2020 ikke længere er i brug. Endvidere gør udviklingen i migrationssituationen på »migrationsruten over det vestlige Balkan« og det store antal fordrevne personer fra Ukraine Kommissionens argumenter uhensigtsmæssige og ugrundede.

37 Hvad for det første angår adgang til proceduren for international beskyttelse skal søgsmålet afvises.

38 Samtlige konstateringer i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 vedrørende transitområderne Röszke og Tompa har nemlig mistet deres genstand som følge af lukningen af disse. Det giver ikke mening at tale om »begrænsninger« i adgangen til proceduren for international beskyttelse i disse transitområder, da det ikke længere er muligt dér at indgive et »begrænset antal« ansøgninger.

39 Den ungarske lovgivning indeholder ganske vist fortsat bestemmelser om transitområderne, men disse bestemmelser finder siden den 26. maj 2020 ikke længere anvendelse på grund af 2020-lovens ikrafttrædelse. Denne lov indfører en overgangsordning, som fraviger lov om ret til asyl, og i medfør af hvilken adgang til proceduren for international beskyttelse på Ungarns område er betinget af, at der indledes en forudgående procedure ved en ungarsk diplomatisk repræsentation beliggende i et tredjeland.

40 Eftersom foreneligheden af 2020-loven med artikel 6 i direktiv 2013/32 var genstand for den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2023, kunne Kommissionen ikke parallelt hermed indlede en anden sag på grundlag af artikel 260, stk. 2, TEUF vedrørende den samme påståede tilsidesættelse uden at tilsidesætte Ungarns ret til et forsvar og retssikkerhedsprincippet.

41 Ungarn har i denne henseende gjort gældende, at det er begrundet, at Domstolen behandler denne lov inden for den processuelle ramme af artikel 258 TEUF, eftersom den indgår i en ny sammenhæng, som ikke blev behandlet i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020. Den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2023, vedrørte imidlertid også spørgsmålet om, hvorvidt den tilsidesættelse af artikel 6 i direktiv 2013/32, der var konstateret i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, fortsat forelå. Selv om Domstolen måtte fastslå et traktatbrud i nærværende sag, vil de argumenter, som Ungarn påberåbte sig under sagen på grundlag af artikel 258 TEUF for så vidt angår tilsidesættelse af artikel 6 i direktiv 2013/32, følgelig ikke have betydning, hvilket tilsidesætter Ungarns ret til et forsvar i denne sag.

42 Endvidere redegør stævningen ikke for indholdet af de bestemmelser, der er vedtaget efter afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, hvilket hindrer Domstolen i at tage stilling til sagens realitet.

43 Subsidiært har Ungarn gjort gældende, at denne del af søgsmålet er ugrundet. For det første har den ungarske lovgiver vedtaget en lovgivning, der afviger fra § 80/J i lov om ret til asyl. For det andet angiver dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 udtrykkeligt lovgivningen og praksis vedrørende transitområderne Röszke og Tompa. Den situation, der blev behandlet i denne del af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, eksisterer ikke længere.

44 Hvad for det andet angår udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold til den anden side af grænsehegnet er det forhold, at § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser forbliver i kraft, begrundet på grund af det stigende migrationspres på »migrationsruten over det vestlige Balkan« og det store antal flygtninge fra Ukraine siden februar 2022. Inden denne bestemmelse ændres, må det desuden afventes, at Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) træffer afgørelse i en sag, der stadig var verserende på tidspunktet for afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del, og som på initiativ fra Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) vedrører denne bestemmelses forfatningsmæssighed.

45 Hvad for det tredje angår retten til for ansøgere om international beskyttelse i en anden situation end en krisesituation affødt af en massiv indvandring at forblive på det ungarske område fastslog Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, at under § 5, stk. 1, litra a), i lov om ret til asyl kan retten til at forblive for det ungarske område underlægges betingelser.

46 Når dette er sagt, blev den fakultativt fastsatte mulighed for at betinge retten til at forblive på dette område ikke gennemført i den pågældende lovgivning. Det er derfor ikke nødvendigt på ny at lovgive herom. I praksis foretager de ungarske myndigheder ikke udvisning, så længe myndighedernes afgørelse om afslag på asylansøgningen ikke er blevet endelig. I denne henseende har Kommissionen ikke henvist til nogen forvaltnings- eller retlig afgørelse, der kan rejse tvivl om denne konstatering.

*Domstolens bemærkninger*

– *Om formaliteten*

47 Ungarn er af den opfattelse, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det vedrører adgang til proceduren for international beskyttelse.

48 For det første har Ungarn under henvisning til de forhold, at med lukningen af transitområderne Röszke og Tompa er konstateringerne i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 vedrørende disse transitområder blevet uden genstand, og at 2020-loven har indført en overgangsordning, der fraviger lov om ret til asyl, i det væsentlige gjort gældende, at denne medlemsstat har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af denne dom for så vidt angår adgang til proceduren for international beskyttelse, som er et argument, der ikke henhører under behandlingen af, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, men behandlingen af, hvorvidt der er grundlag for dette søgsmål.

49 For det andet skal argumentationen vedrørende den tilsidesættelse, der er sket af retssikkerhedsprincippet og Ungarns ret til et forsvar som følge af spørgsmål, der parallelt er blevet rejst i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2023, forkastes, idet denne sag gav anledning til en dom, der er blevet endelig, og som således har fået retskraft.

50 For det tredje har Ungarn gjort gældende, at Kommissionen ikke i stævningen har redegjort for indholdet af bestemmelserne i 2020-loven.

51 Det følger i denne henseende af fast retspraksis vedrørende procesreglementets artikel 120, litra c), at enhver stævning tilstrækkeligt klart og præcist skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, således at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal bl.a. være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (dom af 21.12.2023, Kommissionen mod Danmark (Maksimal parkeringsvarighed), C-167/22, EU:C:2023:1020, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

52 I den foreliggende sag er disse krav overholdt. Kommissionen har således i stævningen på en sammenhængende og forståelig måde angivet grundene til, at den finder, at Ungarn ikke havde truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020. Denne institution har bl.a. nævnt de ændringer, der er foretaget i lov om ret til asyl i juni 2020 i forbindelse med covid-19-pandemien, idet det præciseres, at disse

bestemmelser ifølge Kommissionen ikke førte til en opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, og at de, således som den havde gjort gældende i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2023, var i strid med EU-retten.

53 Stævningen gør det derfor muligt for Ungarn og Domstolen at danne sig en klar opfattelse af Kommissionens synspunkter, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at denne medlemsstat kan tage effektivt til genmæle, og for at Domstolen kan efterprøve, om medlemsstaten har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020.

54 Henset til det ovenstående må det fastslås, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

– *Om realiteten*

55 Hvis Kommissionen finder, at den pågældende medlemsstat ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af en dom, ved hvilken Domstolen har fastslået, at denne medlemsstat har tilsidesat en af sine forpligtelser i henhold til traktaterne, kan den i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF indbringe sagen for Domstolen efter at have givet nævnte medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, idet størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder det passende, at den pågældende medlemsstat betaler, angives.

56 Det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, er udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til denne bestemmelse (dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

57 Det bemærkes i denne henseende, at myndighederne i den pågældende medlemsstat, der er en del af den lovgivende myndighed, er forpligtet til at ændre de nationale bestemmelser, der har været genstand for en dom afsagt i en traktatbrudsag, således at de bringes i overensstemmelse med kravene i EU-retten (jf. i denne retning dom af 13.7.2023, YP m.fl. (Ophævelse af immunitet og suspension af en dommer), C-615/20 og C-671/20, EU:C:2023:562, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

58 Det skal ligeledes bemærkes, at konklusionen til en dom i en traktatbrudssag, der beskriver det traktatbrud, som Domstolen har fastslået, er af særlig betydning for fastsættelsen af de foranstaltninger, som denne medlemsstat er forpligtet til at træffe for fuldt ud at opfylde denne dom. Konklusionen til en sådan dom skal forstås i lyset af samme doms begrundelse (jf. i denne retning dom af 22.10.2013, Kommissionen mod Tyskland, C-95/12, EU:C:2013:676, præmis 37 og 40 og den deri nævnte retspraksis).

59 I det foreliggende tilfælde fastslog Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, at Ungarn havde tilsidesat sine forpligtelser med hensyn til for det første adgang til proceduren for international beskyttelse, for det andet frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse i transitområderne Röszke og Tompa, for det tredje udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold og for det fjerde retten til for ansøgere om international beskyttelse at forblive på det ungarske område, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil behandlingen af sagen er afsluttet.

60 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionens stævning ikke vedrører frihedsberøvelsen af ansøgere om international beskyttelse i transitområderne Röszke og Tompa, og at stævningen for så vidt angår retten til for ansøgere om international beskyttelse at forblive på det ungarske område kun vedrører en anden situation end en krisesituation affødt af en massiv indvandring.

61 Hvad for det første angår adgangen til proceduren for international beskyttelse følger beskrivelsen af den pågældende tilsidesættelse af indledningen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 og af punkt 1, første led, i denne doms konklusion.

62 Det følger af indledningen i denne domskonklusions punkt 1, at den pågældende tilsidesættelse består i Ungarns tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler denne medlemsstat i medfør af artikel 6 i direktiv 2013/32.

63 Denne tilsidesættelse blev fastslået på grund af den situation, der er nævnt i domskonklusionens punkt 1, første led, dvs. kumulationen af på den ene side kravet om, at ansøgninger om international beskyttelse fra tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der indrejser fra Serbien, skal indgives i transitområderne Röszke og Tompa, og på den anden side det forhold, at der består en fast og generel administrativ praksis, som drastisk begrænser antallet af ansøgere, der dagligt tillades at indrejse i disse transitområder.

64 I denne henseende fastslog Domstolen bl.a. i denne doms præmis 106, at artikel 6 i direktiv 2013/32 pålægger medlemsstaterne at sikre, at de pågældende personer har mulighed for effektivt at udøve retten til at indgive en ansøgning om international beskyttelse, herunder ved deres grænser, så snart de tilkendegiver en hensigt herom, med henblik på at denne ansøgning registreres og kan indgives og behandles under effektiv overholdelse af de tidsfrister, der er fastsat i dette direktiv. Som det blev konstateret i denne doms præmis 104 er selve formålet med det nævnte direktiv, og navnlig målet med dets artikel 6, stk. 1, således at sikre en effektiv, nem og hurtig adgang til proceduren for international beskyttelse.

65 For så vidt angår adgangen til proceduren for international beskyttelse kræver opfyldelsen af denne dom derfor, at Ungarn træffer samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en effektiv, nem og hurtig adgang til proceduren for international beskyttelse.

66 På tidspunktet for udløbet af den i åbningsskrivelsen fastsatte frist, dvs. den 9. august 2021, havde Ungarn imidlertid ikke efterkommet dette krav.

67 I denne henseende, og i modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende, er lukningen af transitområderne Röszke og Tompa ikke tilstrækkelig til at sikre en effektiv, nem og hurtig adgang til proceduren for international beskyttelse. Det er således mellem parterne ubestridt, at på tidspunktet for udløbet af den i åbningsskrivelsen fastsatte frist var den ordning, der fandt anvendelse på adgangen til proceduren for international beskyttelse, den, der fulgte af 2020-loven.

68 I denne henseende fastslog Domstolen i domskonklusionens punkt 1 i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2023, at Ungarn havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6 i direktiv 2013/32, idet denne medlemsstat havde gjort muligheden for, at visse tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som befinder sig på Ungarns område eller ved denne medlemsstats grænser, kan indgive en ansøgning om international beskyttelse, betinget af en forudgående indgivelse af en hensigtserklæring til en ungarsk ambassade beliggende i et tredjeland og af tildelingen af et rejsedokument, der gør det muligt for dem at rejse ind på ungarsk område.

69 Det fremgår af denne doms præmis 8-13 og 37, at denne konstatering angår bestemmelserne i 2020-loven vedrørende adgang til proceduren for international beskyttelse, hvis anvendelse derfor ikke kan anses for at være en gyldig opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020.

70 Det skal præciseres, at de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af en dom fra Domstolen, der fastslår et traktatbrud, nødvendigvis skal være forenelige med de EU-retlige bestemmelser, hvis tilsidesættelse er blevet fastslået i denne dom, det vil i det foreliggende tilfælde sige artikel 6 i direktiv 2013/32, og muliggøre den korrekte anvendelse af disse bestemmelser. Som Domstolen imidlertid fastslog i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2023 er dette ikke tilfældet i den foreliggende sag med hensyn til bestemmelserne i 2020-loven vedrørende adgang til proceduren for international beskyttelse.

71 Det må under disse omstændigheder fastslås, at Ungarn ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 for så vidt angår adgangen til proceduren for international beskyttelse.

72 Hvad for det andet angår udsendelsen af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i Ungarn fastslog Domstolen i domskonklusionens punkt 1, tredje led, i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, at Ungarn havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115 ved at tillade udsendelse af alle tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på det nationale område – bortset fra dem, der er mistænkt for at have begået en lovovertrædelse – uden at de procedurer og garantier, som er fastsat i disse bestemmelser, er overholdt.

73 Ungarn har ikke bestridt, at § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser – som i denne doms præmis 254 identificeres som den nationale bestemmelse, der begrunder denne konstatering – stadig var i kraft på tidspunktet for udløbet af den i åbningsskrivelsen fastsatte frist, dvs. den 9. august 2021. Denne medlemsstat er imidlertid af den opfattelse, at denne situation skal anses for at være begrundet som følge af det migrationspres, der er på »migrationsruten over det vestlige Balkan«, og af antallet af fordrevne personer fra Ukraine.

74 En medlemsstat kan imidlertid ikke påberåbe sig praktiske, administrative eller finansielle vanskeligheder eller vanskeligheder af national karakter for at begrunde en manglende overholdelse af de forpligtelser, der følger af EU-retten (jf. i denne retning dom af 8.6.2023, Kommissionen mod Slovakiet (Ret til at opsige en aftale uden betaling af et gebyr), C-540/21, EU:C:2023:450, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).

75 Hvad for det tredje – i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 – angår retten til for ansøgere om international beskyttelse i en anden situation end en krisesituation affødt af en massiv indvandring at forblive på det ungarske område, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil behandlingen af sagen er afsluttet, fremgår det fastslåede om, at Ungarn tilsidesatte sine forpligtelser i henhold til artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 af domskonklusionens punkt 1, fjerde led, i denne dom.

76 Denne konklusion er baseret på konstateringen i nævnte doms præmis 289 og 301, hvoraf det følger, at når en medlemsstat beslutter at fastsætte nærmere bestemmelser for udøvelse af retten til at forblive på dens område, som sikret ved artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32, skal disse

bestemmelser være tilstrækkeligt klart og præcist defineret, for at ansøgeren om international beskyttelse kan få kendskab til det præcise omfang af en sådan ret, og for at det kan vurderes, om sådanne nærmere bestemmelser er forenelige med bl.a. direktiv 2013/32 og 2013/33.

77 Det fremgår af samme doms præmis 297, at ifølge Ungarn består de betingelser, som denne § 5, stk. 1, henviser til, i kravet om, at den pågældende opfylder status som ansøger, som defineret i loven, og desuden overholder sin forpligtelse til i givet fald at opholde sig et bestemt sted.

78 For det første, og således som det blev fastslået i præmis 298 i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, har Ungarn ikke identificeret en bestemmelse i lov om ret til asyl, som netop bestemmer, at retten til at forblive på en medlemsstats område er betinget af, at et opholdskrav overholdes.

79 For det andet, og således som det blev fastslået i denne doms præmis 300, kan den betingelse, hvorefter status som ansøger om international beskyttelse, som defineret i loven, skal opfyldes, og som den ret til ophold, der følger af § 5, stk. 1, litra a), i lov om ret til asyl, ifølge Ungarns egne udsagn, ligeledes er underlagt, fortolkes på en række måder, og den henviser til andre betingelser, der ikke er identificeret af denne medlemsstat.

80 Opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 kræver således for så vidt angår den pågældende tilsidesættelse ændringer af den nationale lovgivning, uafhængigt af den omstændighed, som er påberåbt af Ungarn, at de ungarske myndigheder i praksis ikke foretager udvisning, så længe myndighedernes afgørelse om afslag på ansøgningen om asyl ikke er blevet endelig.

81 Det bemærkes i denne henseende, at en rent administrativ praksis, som ifølge sagens natur kan ændres af forvaltningen, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ikke anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af forpligtelserne i henhold til EU-retten (dom af 24.10.2013, Kommissionen mod Spanien, C-151/12, EU:C:2013:690, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

82 På tidspunktet for udløbet af den i åbningsskrivelsen fastsatte frist, dvs. den 9. august 2021, var § 5, stk. 1, litra a), i lov om ret til asyl imidlertid stadig i kraft uden at være blevet ændret, hvilket Ungarn ikke har bestridt.

83 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, ved ikke at have truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020.

### *Om de økonomiske sanktioner*

#### *Parternes argumenter*

84 Idet Kommissionen er af den opfattelse, at Ungarn endnu ikke har efterkommet dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, har Kommissionen nedlagt påstand om, at denne medlemsstat tilpligtes at betale et fast beløb på 5 468,45 EUR ganget med det antal dage, der er gået fra datoen for afsigelsen af denne dom, og enten datoen for Ungarns opfyldelse af nævnte

dom eller datoen for afsigelsen af nærværende dom, hvis denne sidstnævnte dato ligger forud for den dato, hvor dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 opfyldes, med et minimum for det faste beløb på 1 044 000 EUR.

85 Denne institution har ligeledes nedlagt påstand om, at Domstolen pålægger Ungarn at betale en tvangsbøde på 16 393,16 EUR pr. dag at regne fra datoen for afsigelsen af nærværende dom og indtil Ungarns opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020.

86 Under henvisning til Kommissionens meddelelse SEK(2005) 1658 af 12. december 2005 med titlen »Gennemførelse af artikel [260 TEUF]«, som ajourført ved bl.a. dens meddelelse af 13. april 2021 med titlen »Tilpasning af beregningen af de faste beløb og tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Den Europæiske Unions Domstol i traktatbrudssøgsmål, efter Det Forenede Kongeriges udtræden« (EUT 2021, C 129, s. 1), har denne institution foreslået, at størrelsen af dette faste beløb, som er nævnt i nærværende doms præmis 84, beregnes ved at gange en ensartet grundsats på 895 EUR med en faktor for tilsidesættelsens karakter og grovhed. Resultatet heraf ganges med en n-faktor, idet der tages hensyn til bl.a. den pågældende medlemsstats betalingsevne, og med det antal dage, det pågældende traktatbrud fortsætter. For så vidt angår beregningen af beløbet af den daglige tvangsbøde, som er nævnt i nærværende doms præmis 85, fastsættes grundsatsen til et beløb på 2 683 EUR pr. dag og skal ganges med denne faktor for tilsidesættelsens karakter og grovhed, med en koefficient for varighed og med denne n-faktor.

87 Hvad for det første angår den pågældende tilsidesættelses karakter og grovhed har Kommissionen foreslået at anvende en faktor for tilsidesættelsens karakter og grovhed på 13 på en skala fra 1-20.

88 Ifølge denne institution er de EU-retlige regler, der var genstand for de pågældende tilsidesættelser, af stor betydning. For det første er artikel 6 og 46 i direktiv 2013/32 afgørende for at sikre effektiviteten af de rettigheder, der er fastsat i konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), som trådte i kraft den 22. april 1954, som suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967 og trådte i kraft den 4. oktober 1967, og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og navnlig asylretten, overholdelse af princippet om non-refoulement og retten til adgang til effektive retsmidler. For det andet berører tilsidesættelsen vedrørende ulovlige udsendelser flere grundlæggende bestemmelser i direktiv 2008/115.

89 Den manglende opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 har væsentlig indvirkning på offentlige interesser og individuelle interesser. Dels har Kommissionen anført siden 2015 at have indledt syv traktatbrudssager mod Ungarn på asylområdet, herunder er fire sager blevet indbragt for Domstolen. Den vedvarende manglende overholdelse af EU-retten risikerer at danne præcedens for de øvrige medlemsstater og underminere det fælles europæiske asylsystem ved at overføre ansvaret for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse til de øvrige medlemsstater og ved at styrke den ulovlige menneskehandel. Dels har de pågældende tilsidesættelser alvorlige konsekvenser for tredjelandsstatsborgere.

90 Endvidere har Kommissionen anført, at der foreligger skærpende omstændigheder. Ungarn har ikke samarbejdet med denne institution under den administrative procedure, idet denne medlemsstat ikke har angivet nogen ændring eller ophævelse af de bestemmelser, der blev fastslået at være i strid med EU-retten. De gentagne tilsidesættelser af EU-retten på migrations- og

asylområdet, den åbenbare tilsidesættelse af princippet om EU-rettens forrang og den eksplicitte afvisning af at efterkomme en dom fra Domstolen udgør ydermere yderst alvorlige skærpende faktorer.

91 Hvad for det andet angår tilsidesættelsens varighed har denne institution foreslået at anvende en koefficient for varigheden på 1 på en skala fra 1-3, under hensyn til fristen på seks måneder, der er forløbet fra tidspunktet for afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, og det tidspunkt, hvor denne institution besluttede at anlægge sag ved Domstolen, dvs. den 12. november 2021.

92 Hvad for det tredje angår n-faktoren har Kommissionen – samtidig med, at den noterer sig retningslinjerne fra dom af 20. januar 2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – ferronikkel) (C-51/20, EU:C:2022:36), hvoraf det fremgår, at den berørte medlemsstats bruttonationalprodukt (BNP) udgør den væsentligste faktor, mens det ikke forekommer absolut nødvendigt at tage hensyn til medlemsstatens institutionelle vægt – imidlertid baseret sin påstand på parametrene i de meddelelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 86. I denne sammenhæng har denne institution for Ungarn foreslået at fastsætte denne n-faktor til 0,47.

93 Ungarn er af den opfattelse, at Kommissionen har foretaget en urigtig bedømmelse af den pågældende tilsidesættelses karakter og grovhed ved ikke at tage hensyn til lukningen af transitområderne Röszke og Tompa, ny ungarsk lovgivning på asylområdet, det stigende pres fra den ulovlige indvandring og konsekvenserne af den russiske aggression mod Ukraine. Som følge af lukningen af disse transitområder er det traktatbrud, der foreholdes Ungarn, navnlig meget mere begrænset end det, der var omhandlet i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, hvilket bør være en grundlæggende betragtning i bedømmelsen af den pågældende tilsidesættelses karakter og grovhed. På grund af sagsbehandlingen i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2023, blev spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i 2020-loven er i overensstemmelse med artikel 6 i direktiv 2013/32, i øvrigt ikke taget i betragtning ved bedømmelsen af denne tilsidesættelses karakter og grovhed.

94 Ungarn er endvidere af den opfattelse, at denne medlemsstat ikke har tilsidesat princippet om EU-rettens forrang. I denne henseende kan indledning af sag ved Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol), som er nævnt i nærværende doms præmis 17, for at sikre overholdelse af Ungarns grundlov, ikke anses for at være en skærpende omstændighed. Den ungarske regering har ikke gjort opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 afhængig af afgørelsen fra Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol), som er nævnt i nærværende doms præmis 20, men har blot afventet udfaldet af denne afgørelse. Denne regering har heller ikke eksplicit afvist at efterkomme dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, men har blot, i modsætning til Kommissionen, taget ydre omstændigheder i betragtning.

95 Endelig har Ungarn, under henvisning til præmis 55 i dom af 30. maj 2013, Kommissionen mod Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339), anmodet Domstolen om som en formildende omstændighed at tage hensyn til det forhold, at Ungarn hidtil aldrig har undladt at efterkomme en dom fra Domstolen.

*Domstolens bemærkninger*

96 Indledningsvis bemærkes, at den i artikel 260, stk. 2, TEUF fastsatte procedure har til formål at tilskynde en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag og dermed sikre den effektive anvendelse af EU-retten, og at de i bestemmelsen hjemlede foranstaltninger, nemlig tvangsbøden og faste beløb, begge har dette samme formål (dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

97 Det skal ligeledes bemærkes, at det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, navnlig for at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

– *Det faste beløb*

98 Ifølge fast retspraksis bør en domfældelse til betaling af et fast beløb og fastsættelse af den eventuelle størrelse af dette beløb i det enkelte tilfælde ske på grundlag af samtlige relevante forhold, som vedrører såvel særegenhederne ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat, efter at proceduren ifølge artikel 260 TEUF var blevet indledt. I denne forbindelse tildeler bestemmelsen Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af, hvorvidt der bør pålægges en sådan sanktion, og i givet fald dens størrelse (dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

99 I den foreliggende sag udgør samtlige de retlige og faktiske omstændigheder, der har ført til det konstaterede traktatbrud, en indikation af, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af en pligt til betaling af et fast beløb.

100 Under disse omstændigheder tilkommer det Domstolen under udøvelse af sin skønsbeføjelse at fastsætte størrelsen af det faste beløb således, at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til de begåede tilsidesættelser (jf. i denne retning dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

101 Elementer såsom karakter og grovhed samt varigheden af de konstaterede tilsidesættelser samt den pågældende medlemsstats betalingsevne er blandt de faktorer, der er relevante i denne henseende (jf. i denne retning dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

102 Hvad i første række angår karakteren og grovheden af de pågældende tilsidesættelser udgør en langvarig manglende opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen i sig selv et alvorligt indgreb i legalitetsprincippet og princippet om res judicata i en Union, der bygger på retsstatsprincippet.

103 Til trods for lukningen af transitområderne Röszke og Tompa har Ungarn i denne henseende ikke truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 for så vidt angår flere væsentlige elementer i denne dom, nemlig adgang til

proceduren for international beskyttelse, udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold og retten til for ansøgere om international beskyttelse at forblive på det ungarske område, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil behandlingen af sagen er afsluttet.

104 I denne sammenhæng skal betydningen af de bestemmelser, der er genstand for det traktatbrud, der konstateres i nærværende doms præmis 83, fremhæves.

105 For det første er overholdelsen af artikel 6 i direktiv 2013/32 nødvendig for i overensstemmelse med retten til asyl, der anerkendes i chartrets artikel 18, at sikre effektiviteten af dette direktivs øvrige bestemmelser, og følgelig den fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse som helhed.

106 Tilsidesættelsen af denne grundlæggende bestemmelse forhindrer systematisk enhver adgang til proceduren for international beskyttelse, idet – for så vidt angår den pågældende medlemsstat – anvendelsen af denne politik i sin helhed, således som fastsat i artikel 78 TEUF, således umuliggøres.

107 Det bemærkes, at når en medlemsstat bevidst undlader at anvende den fælles asylpolitik i sin helhed, udgør dette en uden fortilfælde usædvanlig alvorlig tilsidesættelse af EU-retten, som udgør en betydelig trussel mod EU-rettens enhed og mod princippet om ligebehandling af medlemsstaterne, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU.

108 For så vidt angår det konkrete tilfælde med den fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse udgør en sådan tilsidesættelse et særligt alvorligt indgreb i såvel offentlige interesser som interesserne hos tredjelandsstatsborgere og statsløse, der ønsker at ansøge om international beskyttelse. Den systematiske undgåelse af, at ansøgninger om international beskyttelse indgives, gør navnlig – for så vidt angår den pågældende medlemsstat – at konventionen om flygtninges retsstilling som suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling, som alle medlemsstaterne er parter i, og som udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge, i det væsentlige fratages sine virkninger (jf. i denne retning dom af 16.1.2024, Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Kvinder, der er ofre for vold i hjemmet), C-621/21, EU:C:2024:47, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis). Den omstændighed, at det er umuligt for tredjelandsstatsborgere og statsløse at indgive en ansøgning om international beskyttelse ved den ungarske grænse fratager endvidere disse personer den effektive nydelse af deres ret til at ansøge om asyl i Ungarn, således som denne ret er sikret ved chartrets artikel 18 (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2023, præmis 52).

109 For det andet er overholdelsen af artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 en forudsætning – for så vidt angår ansøgere af international beskyttelse – for at sikre effektiviteten af princippet om en effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, som udgør et generelt princip i EU-retten, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og som nu er bekræftet i chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dom af 7.9.2023, Asociația »Forumul Judecătorilor din România«, C-216/21, EU:C:2023:628, præmis 59).

110 For det tredje fastsætter artikel 5, 6, 12 og 13 i direktiv 2008/115 de grundlæggende garantier, bl.a. med hensyn til retten til beskyttelse i tilfælde af udsendelse og udvisning, for anvendelsen af dette direktiv.

111 Ved at tillade – uden at overholde disse garantier – udsendelse af alle tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på sit område, bortset fra dem, der er mistænkt for at have begået en lovovertrædelse, tilsidesætter en medlemsstat disse kravs væsentligste indhold med hensyn til procedurerne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, som er et spørgsmål, der i medfør af artikel 79, stk. 2, litra c), TEUF udgør et element af afgørende betydning i den fælles indvandringspolitik.

112 Den omstændighed, at nærværende sag vedrører manglende opfyldelse af en dom om en generel og vedvarende praksis, skærper endvidere grovheden af det omhandlede traktatbrud (dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Italien, C-196/13, EU:C:2014:2407, præmis 100).

113 Det skal bemærkes, at ved at undlade at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, unddrager Ungarn sig systematisk og forsætligt anvendelsen af den fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse samt reglerne for – under den fælles indvandringspolitik – tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold, hvilket udgør en tilsidesættelse af EU-retten af ekstraordinær grovhed.

114 Det skal tilføjes, at Ungarns adfærd bl.a. har til virkning, at det ansvar, der påhviler denne medlemsstat, overføres til de øvrige medlemsstater, herunder for så vidt angår de finansielle aspekter, for at sikre modtagelse af ansøgere om international beskyttelse i EU, behandling af ansøgninger efter procedurerne for tildeling og fratagelse af denne beskyttelse samt sikring af de nærmere regler for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i overensstemmelse med EU-retten.

115 En sådan adfærd udgør en ekstremt alvorligt indgreb i princippet om solidaritet og en retfærdig ansvarsfordeling, herunder af de finansielle følger, mellem medlemsstaterne, som i henhold til artikel 80 TEUF regulerer den fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse samt den fælles indvandringspolitik (jf. i denne retning dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for personer, der ansøger om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

116 Det bemærkes i denne henseende, at solidaritetsprincippet er et af de grundlæggende principper i EU-retten og udgør en del af medlemsstaternes fælles værdigrundlag, som Unionen bygger på i medfør af artikel 2 TEU (jf. i denne retning dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 129 og den deri nævnte retspraksis).

117 Såfremt en medlemsstat ensidigt bryder ligevægten mellem de fordele og de forpligtelser, der følger af dens tilslutning til Unionen, sættes princippet om medlemsstaternes lighed over for EU-retten på spil. Denne undladelse af at overholde den forpligtelse til solidaritet, som medlemsstaterne har pålagt sig ved tilslutningen til Unionen, griber ind i selve grundlaget for Unionens retsorden (jf. i denne retning dom af 7.2.1979, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 128/78, EU:C:1979:32, EU:C:1979:32, præmis 12).

118 Det følger af det ovenstående, at den manglende opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 i ekstraordinær alvorlig grad påvirker såvel offentlige interesser som private interesser, bl.a. interesserne hos tredjelandsstatsborgere og statsløse, der ønsker at indgive en ansøgning om international beskyttelse.

119 Det skal ganske vist tages i betragtning, at Ungarn ikke tidligere har været genstand for en procedure indledt på grundlag af artikel 260 TEUF (jf. analogt dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

120 Ud over det pågældende traktatbruds ekstraordinære grovhed skal der imidlertid ligeledes som en skærpende omstændighed tages hensyn til, at denne medlemsstat har gentaget sin ulovlige adfærd (jf. analogt dom af 20.1.2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – ferronikkel), C-51/20, EU:C:2022:36, præmis 103), hvilket har givet anledning til forskellige andre domfældelser på området for international beskyttelse (dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for personer, der ansøger om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, og af 16.11.2021, Kommissionen mod Ungarn (Kriminalisering af hjælp til asylansøgere), C-821/19, EU:C:2021:930, samt dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2023).

121 Der skal i øvrigt tages hensyn til den omstændighed, at den ungarske regering har anført, at det var begrundet, inden opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, at afvente afslutningen af den sag, som er nævnt i nærværende doms præmis 17, og som den havde indledt for Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) og dennes sidstnævntes afgørelse som nævnt i nærværende doms præmis 44.

122 Det bemærkes i denne henseende, at i medfør af princippet om EU-rettens forrang må den omstændighed, at en medlemsstat påberåber sig bestemmelser i national ret, selv hvis der er tale om forfatningsbestemmelser, ikke være til skade for EU-rettens enhed og effektivitet. Overholdelsen af de forpligtelser, der følger af dette princip, er bl.a. nødvendig for at sikre respekten af medlemsstaternes lighed over for traktaterne og udgør et udtryk for det i artikel 4, stk. 3, TEU angivne princip om loyalt samarbejde (dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

123 Efter dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 har Ungarn i stedet for at sikre den fulde opfyldelse af denne dom endvidere ratione temporis forlænget anvendeligheden af 2020-lovens bestemmelser, der også selv var uforenelige med artikel 6 i direktiv 2013/32, således som det blev fastslået i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2023.

124 Under disse omstændigheder godtgør Ungarns adfærd, at denne medlemsstat ikke har handlet i overensstemmelse med sin pligt til loyalt samarbejde med henblik på at bringe det i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 af Domstolen konstaterede traktatbrud til ophør, hvilket udgør en skærpende omstændighed (jf. analogt dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmølleparken i Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 120).

125 Det skal endelig præciseres, at de senere års migrationsstrømme og bl.a. dem, der fulgte efter Ruslands aggression mod Ukraine, ikke i den foreliggende sag kan betragtes som en formildende omstændighed, idet Ungarn ikke har godtgjort i sine skriftlige indlæg eller i retsmødet, hvorfor

denne medlemsstat på grund af disse migrationsstrømme var forhindret i at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020.

126 Hvad i anden række angår varigheden af de pågældende tilsidesættelser skal det bemærkes, at denne skal vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder (dom af 20.1.2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – ferronikkel), C-51/20, EU:C:2022:36, præmis 105 og den deri nævnte retspraksis).

127 Med henblik på fastlæggelsen af, om det traktatbrud, der foreholdes sagsøgte, har varet ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder, skal der foretages en bedømmelse af de foranstaltninger, som ifølge denne part er iværksat efter udløbet af fristen ifølge åbningsskrivelsen (dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

128 Ungarn har imidlertid ikke angivet nogen foranstaltning – truffet mellem udløbet af denne frist og afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del – der kan ændre denne konstatering i nærværende doms præmis 83. Denne medlemsstat har i retsmødet anført, at der ikke er sket nogen ændringer i den relevante nationale lovgivning siden afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del.

129 Det er således godtgjort, at traktatbruddet har varet i mere end tre år efter datoen for afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, hvilket udgør en betydelig periode.

130 Selv om artikel 260, stk. 1, TEUF ikke fastsætter nogen frist for, hvornår en dom skal være opfyldt, fremgår det nemlig af fast retspraksis, at hensynet til en øjeblikkelig og ensartet anvendelse af EU-retten kræver, at denne opfyldelse iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt (dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

131 Hvad i tredje række angår den pågældende medlemsstats betalingsevne skal der tages udgangspunkt i medlemsstatens BNP som den væsentligste faktor, uden at der tages hensyn til dens institutionelle vægt. I denne henseende skal der ligeledes tages hensyn til den seneste udvikling i medlemsstatens BNP, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

132 Henset til ovenstående betragtninger og til navnlig de pågældende tilsidesættelsers ekstraordinære grovhed og til det forhold, at Ungarn ikke har samarbejdet loyalt for at bringe disse tilsidesættelser til ophør, anser Domstolen det for passende at pålægge betaling af et fast beløb, som fastsættes til 200 000 000 EUR.

133 Ungarn tilpligtes følgelig at betale Kommissionen et fast beløb på 200 000 000 EUR.

– *Tvangsbøden*

134 Det følger af fast retspraksis, at Domstolen ved udøvelsen af sit skøn på det pågældende område har beføjelse til kumulativt at pålægge en tvangsbøde og et fast beløb (dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

135 Pålæggelsen af en tvangsbøde er i princippet kun begrundet, for så vidt som traktatbruddet har varet ved på grund af, at en foregående dom fra Domstolen ikke er blevet opfyldt inden Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

136 I den foreliggende sag, og således som det er konstateret i nærværende doms præmis 129, er det traktatbrud, der foreholdes Ungarn, fortsat indtil Domstolens behandling af sagens faktiske omstændigheder.

137 Under disse omstændigheder udgør pålæggelsen af en tvangsbøde et passende økonomisk middel med henblik på at tilskynde Ungarn til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe det konstaterede traktatbrud til ophør og til at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020 fuldt ud (jf. analogt dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

138 I denne henseende er det fast retspraksis, at denne tvangsbøde skal fastsættes under hensyn til den grad af pression, der er nødvendig for at få den pågældende medlemsstat til at ændre sin adfærd og bringe den foreholdte adfærd til ophør (jf. i denne retning dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

139 Når Domstolen udøver sit skøn på området, tilkommer det den at fastsætte tvangsbøden således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne og på den anden side er proportional med det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne (dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

140 Kommissionens forslag vedrørende samme tvangsbødes størrelse kan ikke binde Domstolen og udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. Domstolen skal have mulighed for at fastsætte størrelsen af og formen på den pålagte tvangsbøde, som den finder passende, for at tilskynde den pågældende medlemsstat til at bringe den manglende opfyldelse af de forpligtelser, der påhviler den som følge af EU-retten, til ophør (dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

141 Ved fastsættelsen af en tvangsbødes størrelse skal der for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten principielt tages hensyn til tilsidesættelsernes grovhed, varighed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal der tages særligt hensyn til den manglende opfyldelses konsekvenser for offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser (jf. i denne retning dom af 14.12.2023, Kommissionen mod Rumænien (Nedlukning af deponeringsanlæg), C-109/22, EU:C:2023:991, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

142 I den foreliggende sag, og henset til samtlige de retlige og faktiske omstændigheder, der har ført til det konstaterede traktatbrud, samt til betragtningerne i nærværende doms præmis 102-131, finder Domstolen det passende at pålægge en tvangsbøde på 900 000 EUR pr. dag for så vidt angår artikel 6 og artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 samt pålæggelse af en tvangsbøde på 100 000 EUR pr. dag for så vidt angår artikel 5, 6, 12 og 13 i direktiv 2008/115.

143 Det bør derfor pålægges Ungarn til Kommissionen at betale en tvangsbøde på 900 000 EUR for hver dag, gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, er forsinket, regnet fra datoen for afsigelsen af nærværende dom og indtil den fuldstændige opfyldelse af førstnævnte dom for så vidt angår artikel 6 og artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32. Ungarn skal ligeledes pålægges til Kommissionen at betale en tvangsbøde på 100 000 EUR for hver dag, gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn af 2020, er forsinket, regnet fra datoen for afsigelsen af nærværende dom og indtil den fuldstændige opfyldelse af førstnævnte dom for så vidt angår artikel 5, 6, 12 og 13 i direktiv 2008/115.

## Sagsomkostninger

144 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Ungarn har tabt sagen, bør denne medlemsstat pålægges at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) **Det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF ved ikke at have truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse) (C-808/18, EU:C:2020:1029).**

2) **Ungarn betaler Europa-Kommissionen et fast beløb på de 200 000 000 EUR.**

3) **Ungarn betaler til Kommissionen en tvangsbøde på 900 000 EUR pr. dag fra datoen for afsigelsen af nærværende dom til datoen for opfyldelse af dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse) (C-808/18, EU:C:2020:1029), for så vidt som den angår artikel 6 og artikel 46, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse.**

4) **Ungarn betaler til Kommissionen en tvangsbøde på 100 000 EUR pr. dag fra datoen for afsigelsen af nærværende dom til datoen for opfyldelse af dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse) (C-808/18, EU:C:2020:1029), for så vidt som den angår artikel 5, 6, 12 og 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.**

5) **Ungarn betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter