HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera intermediară)

30 septembrie 2026*

„Execuția bugetului Uniunii – Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 – Regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii – Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/2506 – Măsuri de protecție a bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept în Ungaria – Articolul 2 alineatul (2) din Decizia de punere în aplicare 2022/2506 – Interzicerea asumării de angajamente juridice de către Comisie cu fiducii de interes public sau cu entități deținute de astfel de fiducii – Articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 – Obligația de motivare – Securitate juridică – Încredere legitimă – Dreptul la apărare – Intensitatea controlului jurisdicțional – Proporționalitate – Dreptul de a opera pe o piață nedenaturată – Articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale – Principiile egalității de tratament și nediscriminării – Excepție de nelegalitate”

În cauza T-133/23,

Állatorvostudományi Egyetem, cu sediul în Budapesta (Ungaria), reprezentată de V. Łuszcz și K. Bendzsel Varga, avocați,

reclamantă,

susținută de

Ungaria, reprezentată de M. Fehér, în calitate de agent,

intervenientă,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de E. Rebasti, G. Rugge și L. Vétillard, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de

Parlamentul European, reprezentat de R. Crowe și U. Rösslein, în calitate de agenți,

și de

Comisia Europeană, reprezentată de J. Baquero Cruz și D. Drambozova, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: engleza.

interveniente,

TRIBUNALUL (Camera intermediară),

compus din domnul S. Papasavvas, președinte, doamna M. J. Costeira, domnii L. Truchot și J. Schwarcz, doamna M. Kancheva, domnii U. Öberg (raportor) și P. Zilgalvis, doamna E. Tichy-Fisslberger și domnul S. Verschuur, judecători,

grefieră: doamna S. Spyropoulos, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii, în special Ordonanța din 4 aprilie 2024, Állatorvostudományi Egyetem/Consiliul și Comisia (T-133/23, nepublicată, EU:T:2024:212),

în urma ședinței din 10 septembrie 2025,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamanta, Állatorvostudományi Egyetem, solicită în esență anularea articolului 2 alineatul (2) din Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/2506 a Consiliului din 15 decembrie 2022 privind măsurile de protecție a bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept în Ungaria (JO 2022, L 325, p. 94) (denumită în continuare „dispoziția atacată”), prin care Consiliul Uniunii Europene a interzis Comisiei Europene, în cazul în care execută bugetul Uniunii Europene prin gestiune directă sau indirectă, să își asume angajamente juridice cu fiducii de interes public constituite în temeiul közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény [Legea nr. IX din 2021 privind fiduciile de interes public cu misiune de serviciu public (*Magyar Közlöny* 2021/75., denumită în continuare „Legea maghiară IX”)] și cu entități deținute de astfel de fiducii de interes public.

Istoricul cauzei

2 Reclamanta este o universitate specializată în medicină veterinară, înființată în anul 1787 și situată la Budapesta (Ungaria). Până în anul 2021, reclamanta a fost deținută, controlată și finanțată în parte de statul maghiar în calitate de universitate publică.

3 Prin dispozițiile Legii maghiare IX, reclamanta a fost retrasă din sfera instituțiilor administrate și finanțate direct de stat, începând cu 1 august 2021. Drepturile sale constitutive și de gestionare au fost transferate unei fiducii de interes public. Aceasta a fost trecută sub controlul Marek József Alapítvány (Fundația Marek József).

4 La 24 noiembrie 2021, Comisia a adresat Ungariei o solicitare de informații în temeiul articolului 6 alineatul (4) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii (JO 2020, L 433 I, p. 1).

5 La 15 decembrie 2022, în urma schimburilor de corespondență dintre Ungaria și Comisie, Consiliul a adoptat Decizia de punere în aplicare 2022/2506, pe de o parte, pe baza Propunerii COM(2022) 485 final a Comisiei din 18 septembrie 2022 de decizie de punere în aplicare a Consiliului privind măsurile de protecție a bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept în Ungaria (denumită în continuare „propunerea Comisiei”) și, pe de altă parte, pe baza Comunicării COM(2022) 687 final a Comisiei către Consiliu din 30 noiembrie 2022 privind măsurile de remediere notificate de Ungaria în temeiul Regulamentului 2020/2092 pentru protecția bugetului Uniunii (denumită în continuare „comunicarea Comisiei”).

6 Prin Decizia de punere în aplicare 2022/2506, Consiliul a constatat printre altele că erau îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 și a adoptat, așadar, măsuri de protecție a bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept în Ungaria. Aceste încălcări vizau achizițiile publice, urmărirea penală, conflictele de interese, anticorupția și fiduciile de interes public.

7 Cele două măsuri adoptate de Consiliu constau, pe de o parte, într-o suspendare a 55 % din angajamentele bugetare pentru trei programe din cadrul politicii de coeziune în perioada 2021-2027, impusă la articolul 2 alineatul (1) din Decizia de punere în aplicare 2022/2506, și, pe de altă parte, într-o interdicție pentru Comisie de asumare de noi angajamente juridice cu fiducii de interes public și cu entitățile pe care acestea le dețineau pentru finanțări din partea Uniunii, puse în aplicare prin gestiune directă sau indirectă, impusă prin dispoziția atacată.

8 Astfel, Decizia de punere în aplicare 2022/2506 prevede, la dispoziția atacată, că, „[î]n cazul în care Comisia execută bugetul Uniunii prin gestiune directă sau indirectă în temeiul articolului 62 alineatul (1) literele (a) și (c) din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046, nu se asumă niciun angajament juridic cu nicio fiducie de interes public constituită în temeiul Legii maghiare IX […] și cu nicio entitate deținută de o astfel de fiducie de interes public”. Decizia de punere în aplicare 2022/2506 produce efecte din 16 decembrie 2022.

Concluziile părților

9 Reclamanta solicită în esență Tribunalului, în urma unei cereri de clarificare a conținutului concluziilor sale formulate de Tribunal în ședință:

– cu titlu principal, anularea dispoziției atacate;

– cu titlu subsidiar, anularea deciziei atacate în măsura în care o privește;

– obligarea Consiliului și a oricărui intervenient care i se opune la plata cheltuielilor de judecată.

10 Consiliul, susținut de Comisie, solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

11 Ungaria solicită Tribunalului admiterea acțiunii reclamantei.

12 Parlamentul European solicită Tribunalului respingerea acțiunii.

În drept

Cu privire la admisibilitatea înscrisurilor prezentate în cursul procedurii

13 La 28 octombrie 2024, reclamanta a depus la Tribunal o comunicare a Agenției naționale Tempus, însărcinată cu gestionarea programelor de cooperare internațională, printre altele Erasmus+, privind nivelul burselor din cadrul acestui program (anexa R.1), o comunicare a Comisiei din 2 septembrie 2024, publicată pe Portalul pentru oportunități de finanțare și ofertare de pe site-ul web al acesteia drept „FAQ” (întrebări frecvente) (anexa R.2), precum și o declarație pe propria răspundere privind acordarea burselor în cadrul programului Erasmus+ din partea consilierului principal al rectorului reclamantei (anexa R.3), în scopul de a contrazice observațiile Consiliului prezentate în duplică.

14 Consiliul, susținut de Comisie, consideră că aceste elemente de probă sunt inadmisibile în temeiul articolului 85 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

15 În temeiul articolului 85 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, cu titlu excepțional, părțile principale mai pot depune sau propune probe înainte de închiderea fazei orale a procedurii sau înainte de decizia Tribunalului de a se pronunța fără parcurgerea fazei orale a procedurii, cu condiția ca întârzierea în depunerea sau propunerea de probe să fie justificată.

16 Totuși, proba contrară și completarea probatoriului solicitat furnizate ca urmare a unei probe contrare a părții adverse, în duplică, nu sunt vizate de norma de decădere prevăzută la articolul 85 alineatele (1) și (3) din Regulamentul de procedură. Astfel, această dispoziție privește propunerile de probe noi și trebuie interpretată în lumina articolului 92 alineatul (7) din acest regulament, care prevede expres că proba contrară și completarea probatoriului solicitat sunt admisibile [a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 1998, Baustahlgewebe/Comisia, C-185/95 P, EU:C:1998:608, punctul 72, și Hotărârea din 13 decembrie 2018, Monolith Frost/EUIPO – Dovgan (PLOMBIR), T-830/16, EU:T:2018:941, punctul 21].

17 În speță, documentele în cauză răspund noilor observații și propuneri de probe ale Consiliului care figurează în duplică. Într-adevăr, în duplică, Consiliul a susținut că, în pofida documentelor de atribuire și de finanțare prin granturi, menționate de reclamantă în replica sa, exista un risc ca fondurile Uniunii să nu fie utilizate în mod corect sau să fie deturnate ca urmare a unor decizii anterioare ale fiduciilor de interes public. Așadar, Consiliul a precizat că eventualele conflicte de interese din aceste fiducii determinau, de exemplu, un risc de interferență în selectarea studenților în cadrul programului Erasmus+, prin introducerea unui criteriu politic, și a prezentat un articol în susținerea acestei afirmații. În plus, Consiliul a contestat relevanța legislației în materie de concentrări, invocată de reclamantă în replica sa. Prin urmare, anexele R.1-R.3 au fost prezentate pentru a răspunde la această argumentație a Consiliului. Așadar, acestea nu pot fi declarate inadmisibile pentru motivul că au fost prezentate în cadrul cererii de organizare a unei ședințe cu încălcarea articolului 85 alineatul (3) din Regulamentul de procedură.

18 În aceste împrejurări, norma de decădere prevăzută la articolul 85 alineatele (1) și (3) din Regulamentul de procedură nu este aplicabilă în ceea ce privește propunerile de probe în cauză, astfel încât acestea sunt admisibile.

Cu privire la admisibilitatea motivului prezentat după închiderea fazei scrise a procedurii

19 La 13 mai 2025, reclamanta a depus, pe parcursul procesului, un memoriu în temeiul articolelor 84 și 88 din Regulamentul de procedură. În acesta din urmă, ea invocă, cu titlu principal, un motiv întemeiat pe încălcarea articolelor 20 și 21 TFUE, întemeindu-se pe elemente de drept și de fapt care ar fi apărut după închiderea fazei scrise a procedurii, și anume pronunțarea Hotărârii din 16 ianuarie 2025, Ministarstvo financija (Bursă Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18).

20 Potrivit reclamantei, la momentul depunerii cererii introductive, incidența dispoziției atacate asupra mobilității studenților la universități în cadrul programului Erasmus+ nu fusese încă clar stabilită, în măsura în care aceștia puteau încă participa la programul Erasmus+, cel puțin până la sfârșitul lunii iulie 2024. În plus, întrucât între Comisie și guvernul maghiar s-au desfășurat negocieri pe tot parcursul verii anului 2024, de abia în septembrie 2024, după depunerea replicii, ar fi devenit clar că Decizia de punere în aplicare 2022/2506 se aplica și programului de mobilitate Erasmus+.

21 Reclamanta arată în special că Hotărârea din 16 ianuarie 2025, Ministarstvo financija (Bursă Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18), demonstrează că dispoziția atacată restrânge libertatea de circulație a studenților săi în speță și confirmă recunoașterea dreptului acestora din urmă de a participa la programul Erasmus+.

22 Cu titlu subsidiar, reclamanta susține că argumentele sale întemeiate pe Hotărârea din 16 ianuarie 2025, Ministarstvo financija (Bursă Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18), trebuie, în orice caz, să fie considerate drept o dezvoltare a primului și a celui de al doilea motiv.

23 Consiliul, susținut de Comisie și de Parlament, contestă admisibilitatea acestui motiv.

24 În temeiul articolului 84 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, pe parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă, cu excepția cazului în care acestea se întemeiază pe elemente de drept și de fapt care au apărut în cursul procedurii sau constituie dezvoltarea unui motiv enunțat anterior, direct sau implicit, în cererea de sesizare a instanței și care prezintă o legătură strânsă cu acesta [Hotărârea din 19 mai 1983, Verros/Parlamentul, 306/81, EU:C:1983:143, punctul 9; a se vedea de asemenea Hotărârea din 7 noiembrie 2019, Intas Pharmaceuticals/EUIPO – Laboratorios Indas (INTAS), T-380/18, EU:T:2019:782, punctul 26 (nepublicată) și jurisprudența citată].

25 În speță, este necesar să se arate că motivul întemeiat pe încălcarea articolelor 20 și 21 TFUE nu a fost invocat în stadiul cererii introductive și nu poate fi considerat o dezvoltare a primului și a celui de al doilea motiv, întemeiate pe încălcarea Regulamentului 2020/2092, a obligației de motivare și a principiilor egalității de tratament și nediscriminării. Prin urmare, acesta constituie un motiv nou, în sensul articolului 84 din Regulamentul de procedură.

26 În ceea ce privește existența unui element de fapt nou, din dispoziția atacată reiese în mod clar și necondiționat că aceasta interzice Comisiei asumarea de noi angajamente juridice cu fiduciile de interes public constituite în temeiul Legii maghiare IX sau cu entități deținute de astfel de fiducii, începând de la data la care Decizia de punere în aplicare 2022/2506 produce efecte. Prin urmare, chiar dacă, după intrarea în vigoare a Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, personalul reclamantei care beneficia deja de programul Erasmus+ continua să profite de acesta, ea avea cunoștință, din momentul publicării deciziei menționate, de faptul că, de la intrarea în vigoare a

acestei decizii, Comisia nu-și mai putea asuma noi angajamente juridice cu ea, în special în cadrul programului Erasmus+, și că, în consecință, studenții și ceilalți beneficiari potențiali ai acestui program ar fi afectați de dispoziția atacată.

27 În ceea ce privește existența unui element de drept nou, trebuie amintit că o hotărâre pronunțată în cursul procedurii nu poate fi invocată ca un element nou din moment ce această hotărâre nu oferă, în principiu, decât o interpretare *ex tunc* a dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 1997, FFSA ș.a./Comisia, T-106/95, EU:T:1997:23, punctul 57 și jurisprudența citată).

28 În această privință, la data pronunțării Hotărârii din 16 ianuarie 2025, Ministarstvo financija (Bursă Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18), articolele 165 și 179 TFUE prevedeau deja că obiectivul politicilor în materie de educație și cercetare era să „favorizeze mobilitatea studenților și a profesorilor” și să creeze „un […] spațiu european de cercetare în care cercetătorii, cunoștințele științifice și tehnologiile să circule liber”.

29 Pe de altă parte, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 38-40 din Hotărârea din 16 ianuarie 2025, Ministarstvo financija (Bursă Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18), aceasta nu face decât să confirme o jurisprudență constantă referitoare la importanța principiului liberei circulații a persoanelor în domeniul educației. Acest lucru este cu atât mai adevărat cu cât, în această hotărâre, Curtea se referă la jurisprudența sa anterioară, ceea ce atestă caracterul constant al acesteia din urmă.

30 În aceste condiții, Hotărârea din 16 ianuarie 2025, Ministarstvo financija (Bursă Erasmus+) (C-277/23, EU:C:2025:18), nu poate fi considerată un element de drept care a apărut în cursul procedurii în sensul articolului 84 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

31 Prin urmare, motivul prezentat după închiderea fazei scrise a procedurii trebuie respins ca inadmisibil.

Cu privire la temeinicia motivelor

32 În susținerea acțiunii formulate, reclamanta invocă patru motive, întemeiate, primul, pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092, a obligației de motivare și a principiului proporționalității, al doilea, pe încălcarea prezumției de nevinovăție și a principiilor egalității de tratament și nediscriminării, al treilea, pe încălcarea dreptului de a opera pe o piață nedenaturată, consacrat la articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene coroborat cu articolele 101-108 TFUE, și, al patrulea, pe încălcarea principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime și a dreptului la apărare.

33 În cadrul primului, al celui de al doilea și al celui de al patrulea motiv, reclamanta invocă, cu titlu subsidiar, o excepție de nelegalitate a Regulamentului 2020/2092, în ipoteza în care acesta ar trebui interpretat în sensul că autorizează măsuri care vizează o categorie specifică de persoane, fără a prevedea posibilitatea unor exceptări individuale.

34 În această privință, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, Tribunalul trebuie să interpreteze motivele unui reclamant mai degrabă prin esența lor decât prin calificarea lor și să efectueze, în consecință, calificarea motivelor și a argumentelor cererii introductive (Hotărârea din 17 ianuarie 2024, Troy Chemical Company și Troy/Comisia, T-297/21, nepublicată, EU:T:2024:13, punctul 48).

35 În aceste condiții, Tribunalul consideră că reclamanta invocă în esență șapte motive, întemeiate, în primul rând, pe încălcarea obligației de motivare, în al doilea rând, pe încălcarea principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime și a dreptului la apărare, în al treilea rând, pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092, în al patrulea rând, pe încălcarea principiului proporționalității, în al cincilea rând, pe încălcarea dreptului de a opera pe o piață nedenaturată, consacrat la articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale coroborat cu articolele 101-108 TFUE, în al șaselea rând, pe încălcarea prezumției de nevinovăție și a principiilor egalității de tratament și nediscriminării și, în al șaptelea rând și cu titlu subsidiar, pe excepția de nelegalitate a Regulamentului 2020/2092.

Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea obligației de motivare

36 Reclamanta, susținută de Ungaria, arată că nici propunerea Comisiei, nici comunicarea Comisiei, nici Decizia de punere în aplicare 2022/2506 nu sunt motivate suficient.

37 Mai întâi, reclamanta susține că motivarea propunerii Comisiei, a comunicării Comisiei și a Deciziei de punere în aplicare 2022/2506 nu permite să se înțeleagă modul în care riscul de conflicte de interese invocat afectează sau riscă în mod grav să afecteze buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii, dat fiind că consiliul de administrație al fiduciilor de interes public nu joacă niciun rol în execuția bugetului în cadrul gestiunii directe sau indirecte. În continuare, aceasta susține că motivarea nu permite să se înțeleagă motivele pentru care universitățile sunt vizate de dispoziția atacată, întrucât relația financiară dintre universitate și fiducie nu a fost examinată, chiar dacă aceste entități au bugete distincte. În sfârșit, aceasta subliniază că niciun element din motivare nu indică faptul că a fost aplicat criteriul legăturii reale dintre încălcarea principiilor statului de drept și afectarea sau riscul de afectare a bugetului Uniunii.

38 Consiliul, susținut de Comisie, contestă această argumentație.

39 Articolul 296 al doilea paragraf TFUE prevede că actele juridice se motivează și fac trimitere la propunerile, inițiativele, recomandările, cererile sau avizele prevăzute în tratate.

40 Potrivit unei jurisprudențe constante, obligația de motivare prevăzută la articolul 296 TFUE constituie o formalitate substanțială care trebuie diferențiată de problema temeiniciei motivării, aceasta din urmă ținând de legalitatea pe fond a actului în litigiu (a se vedea Hotărârea din 10 septembrie 2024, Comisia/Irlanda ș.a., C-465/20 P, EU:C:2024:724, punctul 389 și jurisprudența citată).

41 Un act insuficient motivat, în sensul obligației de motivare formală, este acela care nu permite să se înțeleagă de ce, pe ce temei sau pentru ce motiv a fost adoptat, în condițiile în care motivele unui act, care sunt raționamentele și justificările sale, pot fi suficient de cunoscute și de comprehensibile, dar insuficiente pentru a-l justifica în mod legal întrucât nu sunt susținute, pertinente sau conforme cu dispozițiile aplicabile (Hotărârea din 24 ianuarie 2024, Veritas/Comisia, T-602/22, EU:T:2024:26, punctul 18).

42 În plus, motivarea impusă la articolul 296 TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente, să își exercite controlul. În această privință, nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, având în vedere că

problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse de articolul menționat trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice ce reglementează materia respectivă (a se vedea Hotărârea din 10 septembrie 2024, Comisia/Irlanda ș.a., C-465/20 P, EU:C:2024:724, punctele 391 și 392 și jurisprudența citată).

43 Astfel, motivarea impusă prin articolul 296 al doilea paragraf TFUE trebuie să prezinte în mod clar și neechivoc motivele precise și elementele concrete pe care s-a întemeiat Consiliul pentru a adopta dispoziția atacată, în special în ceea ce privește încălcările principiilor statului de drept invocate de această instituție și motivele pentru care ea consideră că aceste încălcări afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor sale financiare.

44 De la bun început, prezentul motiv trebuie respins ca inoperant în măsura în care privește insuficiența motivării propunerii și a comunicării Comisiei. Astfel, conform jurisprudenței citate la punctul 42 de mai sus, respectarea obligației de motivare trebuie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare a actului a cărui anulare se solicită, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă. Acest context, în care se încadrează printre altele propunerea actului în cauză, nu poate justifica în sine și independent de motivarea care figurează în actul respectiv anularea acestuia din urmă (Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 250). Astfel, în speță, deși propunerea și comunicarea Comisiei fac parte din contextul adoptării Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, eventuala insuficiență a motivării acestor documente nu poate justifica, în sine și independent de motivarea proprie a Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, anularea acesteia din urmă.

45 În continuare, trebuie arătat că considerentul (11) al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506 are următorul cuprins:

„[E]xistă preocupări cu privire la neaplicarea normelor privind achizițiile publice și conflictele de interese în cazul «fiduciilor de interes public» și al entităților administrate de acestea, precum și cu privire la lipsa de transparență în ceea ce privește gestionarea fondurilor de către aceste fiducii. Problemele respective și recurența lor în timp demonstrează o incapacitate, un eșec sau o lipsă de voință cu caracter sistemic din partea autorităților maghiare de a preveni luarea unor decizii care încalcă legislația aplicabilă în ceea ce privește […] conflictele de interese și, prin urmare, de a aborda în mod adecvat riscurile de corupție. Aceste probleme constituie încălcări ale principiilor statului de drept, în special ale principiilor securității juridice și interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive, și ridică semne de întrebare cu privire la separarea puterilor.”

46 În plus, considerentul (43) al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506 precizează următoarele:

„[În pofida anumitor modificări legislative,] cadrul de reglementare [maghiar] încă nu împiedică funcționarii de rang înalt, inclusiv cadrele politice superioare din Adunarea Națională și din organismele autonome ale Ungariei, să facă parte din consiliile de administrație ale fundațiilor de gestionare a activelor de interes public […]. În plus, Ungaria a reintrodus, începând cu 1 noiembrie 2022, posibilitatea (printr-o derogare de la interdicția generală) pentru cadrele politice superioare de a avea alte locuri de muncă remunerate, inclusiv în consiliile de administrație ale fundațiilor de gestionare a activelor de interes public. Consiliul consideră că, din aceste motive, prevăzute mai detaliat în comunicarea Comisiei, punctele slabe ale cadrului de reglementare, combinate cu

noile evoluții legislative, agravează posibilul conflict de interese pe care măsurile de remediere au fost menite să îl corecteze și, prin urmare, fac ca acest cadru să fie inadecvat pentru a răspunde preocupărilor exprimate inițial de Comisie.”

47 În sfârșit, considerentul (62) al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506 are următorul cuprins:

„În ceea ce privește încălcările identificate în legătură cu fiduciile de interes public, cadrul de reglementare din Ungaria prezintă, astfel cum se indică mai sus, puncte slabe care nu au remediat riscul de conflict de interese pe care măsura de remediere era menită să îl abordeze. Ținând seama de caracterul neadecvat al măsurii de remediere, persistă un risc grav la adresa bugetului Uniunii și acest risc poate fi cel mai bine combătut prin interdicția de a încheia noi angajamente juridice cu orice fiducie de interes public și cu orice entitate deținută de aceasta în cadrul oricărui program care face obiectul gestiunii directe sau indirecte […]”

48 Așadar, din considerentele (11), (43) și (62) ale Deciziei de punere în aplicare 2022/2506 rezultă că încălcarea pretinsă a principiilor statului de drept care afectează sau riscă în mod grav să afecteze buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau interesele sale financiare este analizată din perspectiva principiului securității juridice, a interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive și a principiului separării puterilor și este concretizată în speță prin existența unor eventuale conflicte de interese.

49 Încălcarea presupusă a principiilor statului de drept ar consta într-o situație de fapt și în cadrul de reglementare maghiar, care nu ar împiedica funcționarii de rang înalt, inclusiv cadrele politice superioare, să facă parte din consiliile de administrație ale fundațiilor de gestionare a activelor de interes public, constituite în temeiul Legii maghiare IX. Această încălcare a principiilor statului de drept ar fi agravată de faptul că Ungaria a reintrodus de la 1 noiembrie 2022 posibilitatea pentru cadrele politice superioare de a ocupa alte locuri de muncă remunerate, inclusiv în consiliile de administrație ale fundațiilor de gestionare a activelor de interes public constituite prin legea menționată.

50 În consecință, Consiliul a prezentat în mod suficient de detaliat și de circumstanțiat motivele pentru care a fost adoptată dispoziția atacată.

51 În ceea ce privește argumentul reclamantei potrivit căruia fiduciile de interes public nu au nicio influență asupra fondurilor Uniunii în cadrul gestiunii directe sau indirecte a bugetului Uniunii și întrucât, în orice caz, aceste fonduri sunt primite direct de universități, acesta trebuie respins, din moment ce urmărește să conteste temeinicia dispoziției atacate, iar nu motivarea sa. Situația este aceeași în ceea ce privește argumentul reclamantei privind legătura reală dintre încălcarea principiilor statului de drept și afectarea sau riscul de afectare a bugetului Uniunii.

52 Prin urmare, motivul întemeiat pe încălcarea obligației de motivare trebuie respins ca fiind în parte inoperant și în parte nefondat.

Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime și a dreptului la apărare

53 Reclamanta susține că dispoziția atacată încalcă principiul securității juridice în măsura în care nu a avut cunoștință de efectele acesteia decât cu ocazia publicării sale în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Această dispoziție ar fi de asemenea contrară principiului protecției încrederii legitime, întrucât atât suspendarea semnării acordului de grant, pentru care fusese deja finalizată o

procedură de selecție, cât și suspendarea reînnoirii anuale a acordurilor de grant nu puteau fi anticipate. În plus, reclamanta arată că dreptul său la apărare nu a fost respectat, din cauza neconsultării instituțiilor de învățământ superior maghiare deținute de o fiducie de interes public înainte de adoptarea dispoziției atacate.

54 Consiliul, susținut de Comisie, contestă această argumentație.

55 În primul rând, în ceea ce privește încălcarea principiului securității juridice, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, acest principiu impune, pe de o parte, ca normele de drept să fie clare și precise și, pe de altă parte, ca aplicarea lor să fie previzibilă pentru justițiabili, mai ales atunci când ele pot produce consecințe defavorabile. Principiul menționat impune în special ca o reglementare să permită persoanelor interesate să cunoască cu exactitate întinderea obligațiilor pe care le instituie în sarcina lor și ca ele să aibă posibilitatea să își cunoască în mod neechivoc drepturile și obligațiile și să acționeze în consecință (a se vedea Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 319 și jurisprudența citată).

56 Totuși, aceste cerințe nu pot fi înțelese în sensul că se opun ca o instituție a Uniunii, în cadrul unei dispoziții a unui act pe care aceasta îl adoptă, să utilizeze o noțiune juridică abstractă, nici în sensul că impun ca o asemenea dispoziție abstractă să menționeze diferitele ipoteze concrete în care aceasta este susceptibilă să se aplice, întrucât toate aceste ipoteze nu pot fi determinate în avans de instituția menționată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 320 și jurisprudența citată).

57 În consecință, o dispoziție a unui act al Uniunii nu încalcă principiul securității juridice din cauza lipsei sale de claritate decât dacă prezintă o ambiguitate de natură să constituie un obstacol în calea posibilității justițiabililor de a înlătura cu suficientă certitudine eventuale îndoieli privind domeniul de aplicare sau sensul acestei dispoziții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 aprilie 2005, Belgia/Comisia, C-110/03, EU:C:2005:223, punctul 31, și Hotărârea din 22 mai 2007, Mebrom/Comisia, T-216/05, EU:T:2007:148, punctul 108).

58 În speță, dispoziția atacată prevede că, „[î]n cazul în care Comisia execută bugetul Uniunii […], nu se asumă niciun angajament juridic cu nicio fiducie de interes public constituită în temeiul Legii maghiare IX […] și cu nicio entitate deținută de o astfel de fiducie de interes public”.

59 Astfel, din dispoziția atacată reiese că faptul că reclamanta este o entitate deținută de o fiducie de interes public constituită în temeiul Legii maghiare IX împiedică Comisia să își asume angajamente juridice cu aceasta, în cadrul execuției bugetului Uniunii prin gestiune directă sau indirectă.

60 În aceste condiții, dispoziția atacată este suficient de clară și de precisă și, prin urmare, este conformă cu cerințele de securitate juridică și de previzibilitate.

61 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentația reclamantei potrivit căreia ea nu a luat cunoștință de conținutul dispoziției atacate decât în ziua publicării sale în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Astfel, din acest element de fapt nu rezultă că reclamanta nu ar fi fost în măsură să își cunoască cu exactitate drepturile și obligațiile sau că aplicarea dispoziției menționate ar fi fost imprevizibilă.

62 În al doilea rând, în ceea ce privește încălcarea principiului protecției încrederii legitime, trebuie amintit că dreptul de a se prevala de un astfel de principiu aparține, ca un corolar al principiului securității juridice, oricărui justițiabil pe care o instituție a Uniunii, prin furnizarea unor asigurări precise, l-a determinat să nutrească speranțe întemeiate (a se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2020, Consiliul/K. Chrysostomides & Co. ș.a., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P și C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punctul 178 și jurisprudența citată).

63 În speță, Tribunalul constată că reclamanta nu poate pretinde că avea așteptări legitime în ceea ce privește acordarea de noi finanțări ale Uniunii în cadrul execuției bugetului Uniunii prin gestiune directă sau indirectă în cazul încălcării principiilor statului de drept de către Ungaria. De altfel, ea nu reușește să demonstreze că ar fi primit asigurări precise în această privință.

64 În al treilea rând, în ceea ce privește încălcarea dreptului la apărare, a dreptului de a fi ascultat sau a dreptului de a fi consultat, invocată de reclamantă, trebuie arătate următoarele.

65 *Primo*, în ceea ce privește aspectul dacă era necesară o consultare a instituțiilor de învățământ superior maghiare deținute de o fiducie de interes public, din articolul 5 din Decizia de punere în aplicare 2022/2506 rezultă că destinatarul acestei decizii este Ungaria. Articolul 6 alineatele (1)-(9) din Regulamentul 2020/2092 stabilește procedura care trebuie urmată de Comisie și diferitele schimburi de corespondență cu statul membru în cauză. Nicio dispoziție nu impunea Comisiei să consulte o altă parte decât statul membru în cauză.

66 *Secundo*, dreptul de a fi ascultat este consacrat la articolul 41 alineatul (2) litera (a) din Carta drepturilor fundamentale și include printre altele dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere.

67 Dreptul de a fi ascultat face parte din dreptul la apărare și constituie un principiu general al dreptului Uniunii, care își găsește aplicarea chiar și în lipsa unei reglementări specifice cu privire la acest subiect. Acest principiu impune ca destinatarii unor decizii care le afectează în mod semnificativ interesele să aibă posibilitatea de a-și face cunoscut în mod util punctul de vedere cu privire la elementele reținute în sarcina lor pentru a fundamenta aceste decizii (a se vedea Hotărârea din 28 octombrie 2021, Vialto Consulting/Comisia, C-650/19 P, EU:C:2021:879, punctul 122 și jurisprudența citată).

68 Cu toate acestea, dreptul de a fi ascultat în contextul unei proceduri administrative ce vizează o persoană specifică, care trebuie să fie respectat chiar și în lipsa oricărei reglementări privind procedura, nu poate fi transpus în contextul unei proceduri care conduce la adoptarea unei măsuri cu aplicabilitate generală (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 iunie 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Comisia, C-259/22 P, nepublicată, EU:C:2023:513, punctul 50, și Hotărârea din 11 septembrie 2002, Alpharma/Consiliul, T-70/99, EU:T:2002:210, punctul 388 și jurisprudența citată), precum Decizia de punere în aplicare 2022/2506 (a se vedea în acest sens Ordonanța din 4 aprilie 2024, Állatorvostudományi Egyetem/Consiliul și Comisia, T-133/23, nepublicată, EU:T:2024:212, punctul 41).

69 În special, în ceea ce privește actele cu aplicabilitate generală, nici procesul de elaborare a acestora, nici actele înseși nu impun, în temeiul principiilor generale ale dreptului Uniunii, cum ar fi dreptul de a fi ascultat, consultat sau informat, participarea persoanelor afectate. Alta este situația dacă o dispoziție expresă din cadrul juridic care reglementează adoptarea actului menționat conferă un astfel de drept procedural unei persoane afectate (Hotărârea din 22 iunie 2023, Arysta

LifeScience Great Britain/Comisia, C-259/22 P, nepublicată, EU:C:2023:513, punctul 51; a se vedea de asemenea Hotărârea din 19 decembrie 2019, Probelte/Comisia, T-67/18, EU:T:2019:873, punctul 87 și jurisprudența citată).

70 Or, procedura prevăzută la articolul 6 alineatele (1)-(9) din Regulamentul 2020/2092, în vederea adoptării unor măsuri adecvate de protecție a bugetului Uniunii, enunță numai obligația de a consulta statul membru în cauză și prevede diferitele schimburi de corespondență dintre Comisie și acest stat membru. De altfel, reclamanta nu contestă că această procedură a fost urmată în mod corespunzător. În plus, în speță, din considerentele (1), (2), (6) și (8)-(10) ale Deciziei de punere în aplicare 2022/2506 rezultă că Comisia a avut un dialog cu autoritățile maghiare înainte de a adresa propunerea sa Consiliului.

71 Trebuie adăugat că Comisia și Consiliul nu au invocat încălcări individuale ale principiilor statului de drept, fraude sistemice sau conflicte de interese concrete în care reclamanta ar fi fost implicată, care să justifice adoptarea unor măsuri specifice în temeiul Regulamentului 2020/2092, ceea ce ar fi impus respectarea dreptului său de a fi ascultată. Simplul fapt că dispoziția atacată o afectează pe reclamantă la fel ca pe alți beneficiari, ca urmare a unor încălcări sistemice grave ale principiilor statului de drept, care sunt invocate de Comisie și de Consiliu, nu îi conferă acesteia un astfel de drept procedural special.

72 În aceste condiții, este necesar să se constate că reclamanta nu se poate prevala în mod util de încălcarea dreptului său de a fi ascultată.

73 Prin urmare, prezentul motiv trebuie respins în măsura în care privește o încălcare a principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime ca fiind nefondat și în ceea ce privește dreptul la apărare ca fiind inoperant.

Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092

74 Reclamanta, susținută de Ungaria, arată că dispoziția atacată încalcă articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092.

75 Potrivit reclamantei, Comisia și Consiliul nu au justificat condițiile de adoptare a măsurii vizate în dispoziția atacată, și anume identificarea unei încălcări a principiilor statului de drept, riscul grav de afectare, într-o manieră îndeajuns de directă, a bunei gestiuni financiare sau a protecției intereselor financiare ale Uniunii și legătura de cauzalitate, în special existența unei legături reale între încălcarea menționată și o asemenea afectare sau un asemenea risc grav de afectare.

76 Consiliul, susținut de Comisie, contestă această argumentație.

77 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că articolul 4 din Regulamentul 2020/2092 stabilește condițiile de adoptare a măsurilor adecvate în temeiul regulamentului menționat.

78 Articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 prevede că se iau astfel de măsuri în cazul în care se constată, în conformitate cu articolul 6 din același regulament, că încălcările principiilor statului de drept într-un stat membru afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii.

79 În temeiul articolului 6 din Regulamentul 2020/2092, revine Comisiei sarcina de a prezenta, într-o notificare scrisă trimisă statului membru în cauză, elementele concrete și motivele specifice pe care și-a fondat constatările potrivit cărora are motive rezonabile să considere că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din regulamentul menționat (Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 338) și în special că încălcările afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor sale financiare, această din urmă condiție impunând o legătură reală între încălcările menționate și o asemenea afectare sau un asemenea risc grav de afectare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-156/21, EU:C:2022:97, punctele 111 și 147).

80 În plus, Curtea a statuat că prevenirea unor afectări precum cele prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 impunea ca încălcările principiilor statului de drept care sunt constatate să riște „în mod grav” să afecteze buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau interesele financiare ale acesteia și, în consecință, impunea Comisiei și Consiliului să demonstreze că realizarea riscului respectiv prezenta o probabilitate ridicată, în raport cu situațiile sau cu comportamentele autorităților prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 (Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 299).

81 În sfârșit, din articolul 4 alineatele (1) și (2) din Regulamentul 2020/2092 rezultă că încălcările principiilor statului de drept care pot justifica adoptarea unor măsuri adecvate în temeiul acestui regulament trebuie să privească situații sau comportamente ale autorităților enumerate la articolul 4 alineatul (2) literele (a)-(h) din acest regulament, în măsura în care sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii.

82 În această privință, articolul 4 alineatul (2) litera (h) din Regulamentul 2020/2092 vizează în mod expres orice altă situație și orice alt comportament al autorităților relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale acesteia.

83 Curtea a statuat că expresia „alte situații sau comportamente ale autorităților”, care figurează la articolul 4 alineatul (2) litera (h) din Regulamentul 2020/2092, trebuie interpretată în lumina articolului 4 alineatul (2) literele (a)-(g) și a articolului 4 alineatul (1) din acest regulament, precum și a cerințelor procedurale specificate la articolul 6 alineatele (1)-(9) din regulamentul menționat. Potrivit Curții, articolul 4 alineatul (2) litera (h) din Regulamentul 2020/2092 nu are drept consecință conferirea unui caracter neexhaustiv listei încălcărilor principiilor statului de drept care figurează la acest alineat, pentru motivul că aceste situații sunt definite în termeni abstracți și generali (Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-156/21, EU:C:2022:97, punctele 252-255; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctele 178 și 334).

84 Astfel, rezultă din interpretarea de ansamblu a articolului 4 și a articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 că, pentru a justifica adoptarea unor măsuri adecvate în temeiul acestui regulament, Consiliul și Comisia trebuie să stabilească în mod concret, în primul rând, că există motive întemeiate să considere că cel puțin unul dintre principiile statului de drept menționate la articolul 2 litera (a) din acest regulament a fost încălcat într-un stat membru, în al doilea rând, că această încălcare se referă la cel puțin una dintre situațiile imputabile unei autorități a unui stat membru sau la cel puțin unul dintre comportamentele unor asemenea autorități menționate la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul respectiv, în măsura în care aceste situații sau

comportamente sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale acesteia și, în al treilea rând, că această încălcare afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, această bună gestiune sau protecția acestor interese financiare, printr-o legătură reală între încălcările respective și această afectare sau acest risc grav de afectare (Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 288).

85 Prin urmare, pentru a determina dacă dispoziția atacată încalcă articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092, astfel cum susține reclamanta, este necesar să se examineze, în lumina argumentației invocate de aceasta din urmă, dacă cerințele stabilite de Regulamentul 2020/2092 și de jurisprudență au fost respectate.

– *Cu privire la intensitatea controlului jurisdicțional*

86 Consiliul, susținut de Comisie, arată că instituțiile dispun de o largă marjă de apreciere pentru a defini măsurile pe care le consideră adecvate pentru a remedia încălcările principiilor statului de drept într-un stat membru.

87 Comisia a precizat în ședință că, dată fiind complexitatea subiectelor și a măsurilor bugetare care făceau obiectul controlului jurisdicțional în speță, atât ei, cât și Consiliului trebuie să li se acorde o marjă largă de apreciere pentru evaluările lor în acest context, cu un control jurisdicțional limitat la erorile vădite de apreciere.

88 În ședință, Consiliul și Comisia au admis totuși că condiția existenței unei afectări a principiilor statului de drept, prevăzută la articolul 4 din Regulamentul 2020/2092, era o chestiune de drept pentru care controlul jurisdicțional al instanței Uniunii trebuia să fie strict.

89 Reclamanta, susținută de Ungaria, susține că Tribunalul trebuie să exercite, în speță, un control jurisdicțional deplin și complet.

90 Cu titlu introductiv, Tribunalul amintește că principiile statului de drept, pe care se întemeiază Uniunea, implică faptul că nici statele membre, nici instituțiile Uniunii nu pot să se sustragă controlului ce vizează conformitatea actelor adoptate cu Tratatul FUE, care a instituit un sistem complet de căi de atac și de proceduri menit să încredințeze Curții de Justiție a Uniunii Europene controlul legalității actelor adoptate de instituții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul, 294/83, EU:C:1986:166, punctele 23 și 24).

91 În cadrul acestui control jurisdicțional, instanța Uniunii exercită un control deplin asupra chestiunilor de drept, ceea ce include interpretarea care trebuie realizată cu privire la dispozițiile juridice pe baza unor elemente obiective, precum și verificarea îndeplinirii sau a neîndeplinirii condițiilor de aplicare a unei astfel de dispoziții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 noiembrie 2022, Cambodge și CRF/Comisia, T-246/19, EU:T:2022:694, punctul 45).

92 Pe de altă parte, în cazurile în care instituțiile Uniunii dispun de o largă putere de apreciere, în special în ceea ce privește aprecierea unor elemente de fapt de ordin economic, tehnic sau științific deosebit de complexe pentru a determina natura și întinderea măsurilor pe care le adoptă, exercitarea acestei puteri nu este exclusă de la controlul jurisdicțional. Într-adevăr, în cadrul acestui control, instanța Uniunii trebuie să verifice dacă exercitarea unei astfel de puteri nu este afectată de o eroare vădită de apreciere sau de un abuz de putere ori dacă aceste autorități nu au depășit în mod vădit limitele puterii lor de apreciere. Într-un asemenea context, instanța

Uniunii nu poate să substituie cu aprecierea sa privind elementele de fapt de ordin economic, științific sau tehnic pe cea a instituțiilor care sunt singurele cărora tratatele le-au încredințat această sarcină (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2007, Industrias Químicas del Vallés/Comisia, C-326/05 P, EU:C:2007:443, punctele 75 și 76; Hotărârea din 4 mai 2023, BCE/Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, punctul 55, și Hotărârea din 1 august 2025, Franța și Comisia/CWS Powder Coatings ș.a., C-71/23 P și C-82/23 P, EU:C:2025:601, punctul 106 și jurisprudența citată).

93 În această privință, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că instanța Uniunii trebuie nu numai să verifice exactitatea materială a elementelor de probă invocate, fiabilitatea și coerența acestora, ci și să controleze dacă aceste elemente constituie ansamblul datelor pertinente care trebuie luate în considerare pentru aprecierea unei situații complexe și dacă sunt de natură să susțină concluziile deduse pe baza lor (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2023, BCE/Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, punctul 56 și jurisprudența citată).

94 În schimb, în ceea ce privește stabilirea faptelor lipsite de complexitate economică, tehnică sau științifică, controlul jurisdicțional exercitat de instanța Uniunii rămâne complet [a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 septembrie 2020, Medac Gesellschaft für klinische Spezialpräparate/Comisia, T-549/19, EU:T:2020:444, punctul 47 (nepublicată)].

95 Astfel, după cum s-a arătat în jurisprudența Curții, legiuitorul Uniunii nu a conferit nicidecum Consiliului și Comisiei un drept nelimitat pentru a aprecia, în raport cu considerațiile politice, respectarea principiilor statului de drept sau pentru a asocia orice încălcare constatată a acestor principii, în general, cu principiul bunei gestiuni financiare a fondurilor Uniunii. Astfel, acesta a supus inițierea procedurii unor criterii, amintite la punctele 77-84 de mai sus, care asigură că aprecierile acestor instituții intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și sunt de natură juridică, iar nu politică (Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 358).

96 Din această jurisprudență rezultă că obligația Comisiei și a Consiliului de a se întemeia, atunci când examinează dacă adoptarea unor măsuri adecvate este justificată, pe elemente concrete și de a respecta principiile obiectivității, nediscriminării și egalității statelor membre în fața tratatelor este supusă unui control jurisdicțional complet de către instanța Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 149, și Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctele 167, 202 și 286).

97 Prin urmare, nu se poate susține că controlul jurisdicțional efectuat în speță este un control restrâns.

– *Cu privire la existența unor încălcări ale principiilor statului de drept*

98 În cererea introductivă, reclamanta arată în mod expres că nu invocă niciun argument privind existența unei încălcări a articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 referitor la încălcările principiilor statului de drept.

99 Reclamanta contestă totuși, în realitate, existența unei încălcări a principiilor statului de drept, în măsura în care reproșează Comisiei și Consiliului că nu au dovedit corespunzător cerințelor legale încălcări săvârșite de universități în general și de ea însăși în special. În plus, ea observă că

preocupările legate de aplicarea normelor privind achizițiile publice și conflictele de interese în cazul fiduciilor de interes public au fost soluționate prin măsurile de remediere notificate de Ungaria.

100 Consiliul, susținut de Comisie, contestă argumentația reclamantei.

101 Astfel cum rezultă din jurisprudența citată la punctul 84 de mai sus, prima dintre condițiile pentru adoptarea măsurilor de protecție a bugetului, în temeiul Regulamentului 2020/2092, este aceea de a stabili o încălcare a principiilor statului de drept, astfel cum este definit la articolul 2 litera (a) din regulamentul menționat.

102 Într-o primă etapă, în ceea ce privește argumentul reclamantei potrivit căruia preocupările referitoare la aplicarea normelor privind achizițiile publice și conflictele de interese în cazul fiduciilor de interes public fuseseră soluționate prin măsurile de remediere notificate de Ungaria, trebuie amintit că, în considerentele (3) și (11) ale Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, Consiliul a arătat că Comisia avea inițial preocupări cu privire la neaplicarea normelor privind achizițiile publice și conflictele de interese în cazul fiduciilor de interes public și al entităților administrate de acestea.

103 Or, în considerentul (29) al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506 se arată că măsurile de remediere propuse de Ungaria, luate împreună, ar fi, în principiu, capabile să abordeze problemele legate de neregulile, deficiențele și punctele slabe sistemice din domeniul achizițiilor publice, riscurile de conflicte de interese și preocupările legate de fiduciile de interes public.

104 În consecință, Tribunalul concluzionează că punctele slabe sistemice grave din domeniul achizițiilor publice, ca urmare a neaplicării normelor privind conflictele de interese și achizițiile publice în cazul fiduciilor de interes public și al entităților administrate de acestea, au fost soluționate prin măsurile de remediere ale Ungariei. Prin urmare, acestea nu mai fac, ca atare și în măsura în care privesc numai fiduciile de interes public, obiectul încălcărilor principiilor statului de drept invocate de Consiliu, în Decizia de punere în aplicare 2022/2506, pe care Tribunalul le examinează în speță.

105 Într-o a doua etapă, în ceea ce privește existența unor încălcări săvârșite de entitățile deținute de fiducii de interes public în general sau de reclamantă în special, trebuie arătat că Regulamentul 2020/2092 vizează atât încălcările individuale ale principiilor statului de drept, cât și încălcările sistemice.

106 Astfel, situațiile sau comportamentele autorităților enumerate la articolul 4 alineatul (2) literele (a)-(h) din Regulamentul 2020/2092 drept încălcări ale principiilor statului de drept în sensul acestui regulament includ situațiile sau comportamentele de natură atât individuală, cât și sistemică. În plus, considerentul (15) al Regulamentului 2020/2092 prevede că nu numai încălcările individuale ale principiilor statului de drept, ci și încălcările la scară largă sau datorate unor practici recurente ale autorităților publice sau unor omisiuni din partea acestora sau unor măsuri generale adoptate de aceste autorități pot afecta interesele financiare ale Uniunii.

107 În această privință, Curtea a constatat că, atunci când încălcări ale principiilor statului de drept care pot fi sistematice prin natura lor erau de asemenea de natură să afecteze sau să riște în mod grav să afecteze buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare

ale acesteia, nu se putea reproșa Uniunii că a pus în aplicare mijloacele necesare pentru protecția acestei bune gestiuni și a acestor interese financiare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 362).

108 În speță, trebuie amintit că din considerentele (11), (43) și (62) ale Deciziei de punere în aplicare 2022/2506 reiese că încălcarea principiilor statului de drept ar decurge dintr-o situație de fapt și din cadrul de reglementare maghiar, care nu ar împiedica funcționarii de rang înalt, inclusiv cadrele politice superioare, să facă parte din consiliile de administrație ale fundațiilor de gestionare a activelor de interes public, ceea ce ar agrava riscul eventual de conflicte de interese.

109 În plus, considerentul (58) al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506 arată în mod expres că „cazurile de neconformitate identificate se referă la încălcări de natură sistemică”.

110 În această privință, punctul 128 din propunerea Comisiei arată că, „[î]n ceea ce privește natura încălcărilor, Comisia consideră că în urma evaluării încălcărilor relevante pentru […] conflictele de interese în cazul fiduciilor de interes public s-a ajuns la concluzia că aceste aspecte indic[au] încălcări ale statului de drept, în special ale articolului 3 litera (b) din Regulamentul […] 2020/2092, deoarece nu se reuș[ea] să se prevină, să se corecteze sau să se sancționeze deciziile arbitrare sau ilegale ale autorităților publice și nu se asigur[a] absența conflictelor de interese”.

111 La punctul 57 din propunerea sa, Comisia a considerat de asemenea că încălcările principiilor statului de drept priveau printre altele situația menționată la articolul 4 alineatul (2) litera (h) din Regulamentul 2020/2092, și anume „alte situații […] care [erau] relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii”, reprezentate în acest caz de riscul agravat de conflicte de interese cauzate de faptul că, din consiliile de administrație ale fiduciilor de interes public, făceau parte cadrele politice superioare.

112 În plus, punctul 130 din propunerea Comisiei precizează următoarele:

„[Î]ncălcările identificate ale principiilor statului de drept vizează părți importante ale sectorului public din Ungaria, și anume toate entitățile publice care execută fonduri ale Uniunii și care pot fi sau deveni autorități contractante, precum și toate fiduciile de interes public care, deși sunt entități private, au un obiectiv de interes public, cum ar fi educația, cercetarea, mediul și protecția climei, precum și protecția patrimoniului. Încălcările identificate ale principiilor statului de drept sunt sistemice și larg răspândite și, prin urmare, grave.”

113 În sfârșit, la punctul 142 din propunerea sa, Comisia a observat că era practic imposibil să se considere că interdicția de a încheia noi angajamente juridice, în cadrul unor programe care fac obiectul gestiunii directe sau indirecte, cu fiducii de interes public și cu entități deținute de acestea, ar trebui să se aplice numai anumitor fiducii de interes public și entităților administrate de acestea sau că pot fi încheiate angajamente juridice parțiale cu astfel de entități.

114 Astfel, după cum reiese din cuprinsul punctului 70 din comunicarea Comisiei, faptul că funcționarii de rang înalt și cadrele politice superioare pot face parte din consiliile de administrație ale fiduciilor de interes public „creează o situație în care [aceste] cadre[…] politice superioare pot participa la procesul decizional privind plata fondurilor publice către entități ai căror angajați sunt și în care au competențe decizionale esențiale”. Or, astfel cum afirmă Consiliul, fiduciile de interes public exercită, prin natura lor stabilită prin lege, o influență și un control decisive asupra entităților pe care le dețin, astfel încât, în practică, cele două entități ar fi

legate în mod indisolubil ca unitate. În consecință, orice decizie privind utilizarea fondurilor Uniunii de către o entitate administrată de o fiducie de interes public ar fi afectată de riscul de conflicte de interese în ceea ce privește fiduciile de interes public.

115 Prin urmare, din Decizia de punere în aplicare 2022/2506, interpretată în lumina propunerii și a comunicării Comisiei, rezultă că preocupările cu privire la încălcările principiilor statului de drept priveau cadrul juridic aplicabil fiduciilor de interes public și în special organizarea, funcționarea și lipsa de transparență sistemică în ceea ce privește gestionarea fondurilor de către aceste fiducii și de către entitățile pe care le dețineau, iar nu încălcări săvârșite cu titlu individual de acestea sau de entitățile pe care le dețineau, precum reclamanta.

116 În consecință, întrucât încălcările principiilor statului de drept invocate de Consiliu sunt de natură sistemică în speță, Comisia și Consiliul nu erau obligate să demonstreze încălcări individuale ale principiilor statului de drept de către fiecare entitate în cauză. Astfel, o asemenea interpretare ar face imposibilă adoptarea de măsuri în scopul remedierii încălcărilor sistemice ale principiilor statului de drept.

117 Or, în speță, este necesar să se arate că Comisia și Consiliul au stabilit corespunzător cerințelor legale, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 coroborat în special cu articolul 3 litera (b) din același regulament, încălcările principiilor statului de drept în sensul articolului 2 litera (a) din regulamentul menționat. Acestea din urmă constau într-un risc grav de conflicte de interese eventuale din cauza cadrului de reglementare din Ungaria care permite funcționarilor de rang înalt și cadrelor politice superioare să facă parte din consiliile de administrație ale fiduciilor de interes public instituite prin Legea maghiară IX și sunt de natură sistemică din cauza incapacității, eșecului sau lipsei de voință cu caracter sistemic din partea autorităților maghiare de a preveni luarea unor decizii care încalcă legislația aplicabilă în ceea ce privește conflictele de interese.

118 În aceste condiții, constatarea existenței unei încălcări a principiilor statului de drept nu necesita, în vederea adoptării dispoziției atacate, stabilirea unor încălcări individuale săvârșite de entități, precum reclamanta, sau de fiduciile care le dețineau.

119 Rezultă că trebuie respinse argumentele reclamantei referitoare la încălcări ale principiilor statului de drept.

– Cu privire la cerința unei afectări sau a unui risc grav de afectare a bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau a protecției intereselor sale financiare

120 În primul rând, reclamanta susține că, în cadrul unor proiecte care fac obiectul gestiunii directe sau indirecte, nici fiduciile de interes public maghiare, nici entitățile deținute de astfel de fiducii nu sunt entități însărcinate cu punerea în aplicare a acestor proiecte. Astfel, nu le-ar reveni obligația de a lansa cereri de propuneri, de a evalua propunerile, de a semna acorduri de grant, de a monitoriza punerea în aplicare a proiectelor, de a controla și de a evalua rezultatele, nici de a efectua controale sau de a asigura conformitatea proiectelor menționate. Aceasta ar reveni mai degrabă Comisiei sau altor entități însărcinate cu punerea în aplicare.

121 În această privință, Ungaria arată că, în cursul procedurii care a condus la adoptarea Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, Comisia nu a demonstrat nicidecum în ce mod existența unor conflicte de interese eventuale afecta în mod specific utilizarea fondurilor Uniunii. Pentru programe precum Erasmus+ sau Orizont Europa, Comisia ar urma să monitorizeze din oficiu

funcționarea programelor și utilizarea fondurilor care provin din bugetul Uniunii. Ungaria contestă, așadar, faptul că o situație potențială de conflict de interese poate reprezenta un risc real pentru fondurile Uniunii.

122 Or, aceste argumente se întemeiază pe o premisă greșită. Astfel, contrar celor susținute de reclamantă, atât fiduciile de interes public maghiare, cât și entitățile deținute de asemenea fiducii intră sub incidența dispoziției atacate, ca urmare a faptului că acestea ar putea fi însărcinate cu punerea în aplicare a unor proiecte în cadrul gestiunii indirecte, dar și în calitate de beneficiari ai acestor proiecte în cadrul gestiunii directe sau indirecte.

123 În această privință, trebuie amintit că dispoziția atacată rezultă din aplicarea uneia dintre măsurile prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092. Articolul 5 alineatul (1) litera (a) punctul (ii) din acest regulament prevede că, în cazul în care Comisia execută bugetul Uniunii în cadrul gestiunii directe sau indirecte, în temeiul articolului 62 alineatul (1) literele (a) și (c) din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1), și în cazul în care o entitate guvernamentală este destinatara fondurilor din acest buget, Consiliul poate interzice Comisiei asumarea de noi angajamente juridice cu entitatea respectivă. Or, reclamanta nu contestă afirmația cuprinsă în considerentul (22) al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, potrivit căreia fiduciile de interes public și entitățile deținute de acestea din urmă sunt considerate entități guvernamentale care ar putea fi beneficiare ale proiectelor în cadrul gestiunii directe sau indirecte.

124 În al doilea rând, reclamanta arată că fiduciile de interes public și membrii consiliilor de administrație ale acestor fiducii nu pot avea acces la finanțarea directă din partea Uniunii primită de entitățile deținute de astfel de fiducii.

125 Or, din articolul 22 alineatul (4) din Legea maghiară IX rezultă că, în funcție de actul de înființare a instituției de învățământ superior maghiare, fiducia de interes public poate dispune de competențe considerabile cu privire la aspectele bugetare, operaționale și organizatorice ale acestei instituții.

126 Competențele fiduciilor de interes public care dețin instituții de învățământ superior maghiar sunt detaliate în nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény [Legea nr. CCIV din 2011 privind învățământul superior național (*Magyar Közlöny* 2011/165., denumită în continuare „Legea maghiară CCIV”)], care se aplică tuturor instituțiilor de învățământ superior maghiare. Articolele 12 și 73 din această lege stabilesc repartizarea competențelor între consiliul de administrație al instituției de învățământ superior și entitățile deținătoare, și anume, dacă este cazul, fiduciile de interes public.

127 În această privință, articolul 12 alineatul (3) din Legea maghiară CCIV prevede, ca regulă generală, că revine consiliului de administrație, printre altele, sarcina de a adopta bugetul, conturile anuale, precum și normele de organizare și de funcționare a instituției de învățământ superior.

128 La rândul său, articolul 73 alineatul (1) din Legea maghiară CCIV prevede că, cu excepția cazului în care se prevede altfel, drepturile și obligațiile legate de controlul entităților deținătoare sunt aceleași, indiferent de entitatea care exercită aceste drepturi și îndeplinește aceste obligații.

Astfel, din articolul 73 alineatul (3) din această lege rezultă că entitățile deținătoare au, printre altele, competența de a adopta și de a modifica actul de înființare al instituției de învățământ superior, precum și de a revizui normele de organizare și de funcționare ale instituției de învățământ superior.

129 În sfârșit, articolul 94 alineatul (6) din Legea maghiară CCIV prevede că, prin derogare de la articolul 12 alineatul (3) și de la articolul 73 alineatul (3) din această lege, actul de înființare al unei instituții de învățământ superior private poate prevedea, printre altele, că entitatea deținătoare aprobă bugetul instituției de învățământ superior, conturile sale anuale, precum și normele sale de organizare și de funcționare.

130 Din ansamblul dispozițiilor menționate la punctele 125-129 de mai sus rezultă că, în mod contrar celor susținute de reclamantă, fiduciile de interes public constituite prin Legea maghiară IX, precum și funcționarii de rang înalt și cadrele politice superioare care fac parte din consiliile de administrație ale acestor fiducii pot exercita o influență decisivă asupra entităților deținute de astfel de fiducii și, prin urmare, asupra finanțării directe din partea Uniunii primite de astfel de entități, ca urmare a unor interese economice proprii, a unor preferințe sau a unor apartenențe religioase, profesionale, politice sau familiale.

131 În al treilea rând, reclamanta arată că conflictul de interese identificat în Decizia de punere în aplicare 2022/2506 nu privește resurse ale Uniunii.

132 În această privință, considerentul (43) al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506 menționează că instituțiile de învățământ superior maghiare deținute de o fiducie de interes public sunt excluse de la finanțarea din partea Uniunii din cauza riscului de conflicte de interese care rezultă din posibilitatea ca funcționari de rang înalt și cadre politice superioare să facă parte din consiliul de administrație al fiduciilor de interes public.

133 Prin urmare, contrar celor susținute de reclamantă, din Decizia de punere în aplicare 2022/2506 rezultă că funcționarii de rang înalt și cadrele politice superioare care fac parte din consiliile de administrație ale fiduciilor de interes public maghiare ar putea exercita o influență decisivă asupra entităților deținute de acestea și, prin urmare, asupra finanțării directe din partea Uniunii primite de astfel de entități.

134 Prin urmare, trebuie respins argumentul reclamantei potrivit căruia Consiliul nu a demonstrat riscul grav de afectare, într-o manieră îndeajuns de directă, a bunei gestiuni financiare sau protecției intereselor financiare ale Uniunii.

– Cu privire la existența unei legături reale și îndeajuns de directe între încălcarea principiilor statului de drept și impactul său asupra bugetului Uniunii

135 Potrivit reclamantei, Comisia și Consiliul nu au stabilit o legătură reală și îndeajuns de directă între încălcarea principiilor statului de drept și afectarea sau riscul grav de afectare a bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau a protecției intereselor sale financiare.

136 Consiliul, susținut de Comisie, solicită respingerea acestei afirmații.

137 Articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 impune ca, pentru adoptarea de măsuri adecvate, să se stabilească faptul că încălcările principiilor statului de drept într-un stat membru afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune

financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii. Această condiție impune astfel să se stabilească o „legătură reală” între încălcările menționate și o asemenea afectare sau un asemenea risc grav de afectare (Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 165).

138 Din considerentele (58) și (62) ale Deciziei de punere în aplicare 2022/2506 reiese că, din cauza caracterului neadecvat al măsurilor de remediere notificate de Ungaria pentru a combate încălcările de natură sistemică ale statului de drept, exista în continuare un risc grav pentru bugetul Uniunii, dat fiind că aceste încălcări amenințau buna gestiune financiară a bugetului Uniunii și protecția intereselor financiare ale Uniunii într-o manieră îndeajuns de directă.

139 Punctul 33 din propunerea Comisiei arată în acest sens că înființarea unor entități de drept privat cărora statul le-a donat active publice semnificative poate implica lipsa controlului public asupra funcționării și guvernanței acestor entități.

140 În plus, punctul 142 din propunerea Comisiei arată că exceptarea care permite membrilor consiliilor de administrație ale fiduciilor de interes public să nu respecte cerințele privind conflictele de interese poate afecta orice buget pe care aceste entități îl pot executa sau gestiona.

141 De asemenea, potrivit punctului 70 din comunicarea Comisiei, excepția reintrodusă de Ungaria, începând cu 1 noiembrie 2022, care permite cadrelor politice superioare să facă parte din consiliile de administrație ale fiduciilor de interes public creează o situație în care aceste cadre politice superioare pot participa la luarea deciziilor privind plata de fonduri publice către entități ai căror angajați sunt și în care au competențe decizionale esențiale.

142 În sfârșit, punctul 154 subpunctul (vi) din comunicarea Comisiei arată că „persist[au] riscuri importante în ceea ce privește o serie de alte aspecte, și anume: […] facilitarea în continuare, după evaluarea efectuată de Comisie în luna septembrie cu privire la măsura de remediere propusă, a prezenței unor funcționari de [rang] înalt în consiliile de administrație ale fundațiilor de gestionare a interesului public, al căror scop e[ra] de a plăti sume mari din fonduri publice”.

143 În speță, având în vedere considerațiile enunțate la punctele 138-142 de mai sus, Tribunalul constată că reclamanta este deținută de o fiducie de interes public și se află sub controlul consiliului de administrație al acestei fiducii, ai cărei membri sunt numiți pentru o perioadă nedeterminată de puterea executivă. Prin urmare, există un risc real și grav, din punct de vedere sistemic, ca alegerea dezvoltării de programe și de formări universitare, precum și a proiectelor de cercetare și dezvoltare finanțate de Uniune să fie direct influențată politic sau pur și simplu să nu mai fie susținută din astfel de motive.

144 Astfel, trebuie să se constate că, în lipsa dispoziției atacate, fiduciile din care pot face parte funcționari de rang înalt, inclusiv cadre politice superioare, și entitățile deținute de asemenea fiducii ar putea primi resurse provenind din bugetul Uniunii. Or, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 125 de mai sus, fiduciile de interes public pot dispune de competențe considerabile cu privire la aspectele bugetare, operaționale și organizatorice ale entităților pe care le dețin, precum în speță reclamanta.

145 În plus, există un risc real ca personalul implicat în punerea în aplicare a proiectelor de cercetare și dezvoltare sau de învățământ superior finanțate de la bugetul Uniunii să poată fi selectat de consiliul de administrație al fiduciilor de interes public sau de către conducerea universitară pe baza alinierii lor politice.

146 Prin urmare, în cadrul programelor Erasmus+ și Orizont Europa, fiduciile de interes public pot juca un rol în plata fondurilor Uniunii către beneficiarii finali. Așadar, există un risc real ca conflictele de interese de ordin politic, economic sau personal să interfereze cu alegerea beneficiarilor menționați.

147 De altfel, Consiliul a arătat, și a făcut acest lucru în mod întemeiat, că exista un risc real și sistemic în cazul programului Erasmus+ ca conflicte de interese să interfereze cu selecția studenților beneficiari și în special cu alegerea și cu recunoașterea reciprocă a cursurilor eligibile urmate în alte state membre și să introducă astfel în acest proces de selecție considerații care depășesc evaluarea meritului academic.

148 Consiliul a susținut de asemenea, fără a fi contrazis în mod serios de reclamantă sau de Ungaria, că, în ceea ce privește punerea în aplicare a granturilor în cadrul programului Orizont Europa, selectarea prestatorilor în procedurile de achiziții publice pentru punerea în aplicare a proiectelor reglementate de acest program, care erau adesea de o mare importanță în ceea ce privește bugetul alocat proiectelor științifice, ar fi vulnerabilă în fața riscului de influență nejustificată. Cadrul de reglementare maghiar ar avea, de asemenea, un impact asupra recrutării personalului și a altor procese în materie de resurse umane. Având în vedere omniprezența controlului politic și riscul de conflicte de interese, Consiliul a afirmat că toate procesele interne, procedurile universitare și structurile de guvernanță care intervin în utilizarea fondurilor Uniunii ar putea face obiectul unei influențe externe, ceea ce ar putea duce la o utilizare necorespunzătoare a fondurilor Uniunii.

149 Or, protecția intereselor financiare ale Uniunii presupune ca resursele financiare ale acesteia să nu fie utilizate pentru a finanța entități de interes public ale statelor membre, precum fiduciile sau entitățile deținute de acestea, ale căror modalități de funcționare încalcă principiile statului de drept.

150 În consecință, contrar celor susținute de reclamantă, Comisia și Consiliul au stabilit corespunzător cerințelor legale o legătură reală și îndeajuns de directă între încălcările grave și sistemice ale principiilor statului de drept invocate și afectarea sau riscul grav de afectare a bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau a protecției intereselor sale financiare.

151 Din ceea ce precedă rezultă că este necesar să se respingă ca nefondată argumentația întemeiată pe faptul că Decizia de punere în aplicare 2022/2506 nu a stabilit o legătură reală și îndeajuns de directă între încălcarea principiilor statului de drept și impactul său asupra bugetului Uniunii. Prin urmare, motivul întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 trebuie de asemenea respins în totalitate.

Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității

152 Reclamanta, susținută de Ungaria, arată că dispoziția atacată încalcă principiul proporționalității.

153 În această privință, reclamanta invocă opt argumente. În primul rând, în cazul proiectelor care fac obiectul gestiunii directe sau indirecte, Comisia ar fi trebuit să evalueze în mod diferit situația fiduciilor de interes public și a entităților pe care acestea le dețineau, după cum ele erau beneficiari sau entități însărcinate cu punerea în aplicare a acestor proiecte. În al doilea rând, pentru adoptarea Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, Consiliul s-ar fi întemeiat în mod eronat pe problematica aplicării normelor privind achizițiile publice în cazul fiduciilor de interes public. În al treilea rând, măsura adoptată nu ar fi cea mai puțin constrângătoare în raport cu tipul

de finanțare și cu tipul de costuri eligibile. În al patrulea rând, Decizia de punere în aplicare 2022/2506 ar repune în discuție eficacitatea unor proceduri echitabile de selecție și de atribuire a finanțărilor Uniunii. În al cincilea rând, dispoziția atacată ar fi disproporționată în raport cu obiectivul urmărit. În al șaselea rând, Consiliul nu ar fi inclus posibilitatea de a acorda exceptări individuale. În al șaptelea rând, Consiliul ar fi trebuit să efectueze o examinare individuală a fiecărei fiducii de interes public și a entităților deținute. În al optulea rând, Comisia și Consiliul nu ar fi examinat posibilitatea de a introduce o reducere proporțională a fondurilor în funcție de natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor.

154 Consiliul, susținut de Comisie, contestă argumentele reclamantei.

155 În considerentul (62) al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, Consiliul a considerat că riscul grav la adresa bugetului, cauzat de eventualele conflicte de interese din fiduciile de interes public, putea fi cel mai bine combătut prin dispoziția atacată, și anume interdicția pentru Comisie, atunci când execută bugetul Uniunii în cadrul gestiunii directe sau indirecte, de a încheia noi angajamente juridice cu aceste fiducii sau cu entitățile deținute de acestea. Potrivit Consiliului, o astfel de măsură este proporțională cu ceea ce este strict necesar pentru atingerea obiectivului de protecție a bugetului Uniunii împotriva afectărilor sau a riscurilor de afectare care decurg din încălcări ale principiilor statului de drept într-un stat membru.

156 Tribunalul amintește că articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092 prevede că măsurile luate în temeiul acestui regulament trebuie să fie proporționale. Acestea se stabilesc în funcție de impactul real sau potențial al încălcărilor principiilor statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale Uniunii. Natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor principiilor statului de drept sunt avute în vedere în mod corespunzător. Măsurile vizează, în măsura posibilului, acțiunile Uniunii afectate de încălcări. Rezultă din cele arătate că măsurile luate trebuie să fie strict proporționale cu impactul încălcărilor constatate ale principiilor statului de drept asupra bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale acesteia (Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 302).

157 Principiul proporționalității, care face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii și care este consacrat la articolul 5 alineatul (4) TUE, precum și la articolul 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale, impune ca actele instituțiilor Uniunii să fie de natură să atingă obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 340; a se vedea de asemenea Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 353 și jurisprudența citată).

158 În primul rând, trebuie analizat caracterul necesar și adecvat al dispoziției atacate.

159 În această privință, reclamanta nu a prezentat Tribunalului niciun element concret care să repună în discuție faptul că dispoziția atacată este de natură să permită atingerea obiectivului de protejare a bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept.

160 Mai precis, reclamanta s-a limitat să susțină că, în cadrul unor proiecte care fac obiectul gestiunii directe sau indirecte, Comisia ar fi trebuit să evalueze diferit situația fiduciilor de interes public și a entităților pe care le deținea după cum acestea erau beneficiari sau entități însărcinate cu punerea în aplicare a acestor proiecte.

161 Or, astfel cum s-a arătat la punctele 122 și 123 de mai sus, acest argument se întemeiază pe o premisă greșită, întrucât atât fiduciile de interes public maghiare, cât și entitățile deținute de astfel de fiducii intră sub incidența dispoziției atacate nu numai pentru că pot fi însărcinate cu punerea în aplicare a unor proiecte finanțate din bugetul Uniunii potrivit gestiunii indirecte, ci și pentru că pot fi beneficiarii unor finanțări din bugetul Uniunii pentru punerea în aplicare a proiectelor în cadrul gestiunii directe sau indirecte.

162 În plus, argumentul reclamantei potrivit căruia, în vederea adoptării Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, Consiliul s-a întemeiat în mod eronat pe problematica aplicării normelor privind achizițiile publice în cazul fiduciilor de interes public este inoperant. Astfel, după cum s-a arătat la punctul 104 de mai sus, această problematică nu mai face obiectul preocupărilor Consiliului.

163 În aceste condiții, argumentele reclamantei nu pot fi suficiente pentru a stabili caracterul inadecvat al dispoziției atacate și trebuie respinse.

164 În al doilea rând, în ceea ce privește caracterul strict necesar al dispoziției atacate, reclamanta susține că măsura adoptată nu este cea mai puțin constrângătoare. Astfel, pentru a exclude posibilitatea ca instituțiile de învățământ superior să execute bugetul Uniunii, ar fi fost suficient să se interzică asumarea de noi angajamente juridice cu instituțiile de învățământ superior în calitatea lor de instituții, entități sau organisme de finanțare și, prin urmare, să se excludă aceste instituții din categoria organismelor prevăzute la articolul 62 alineatul (1) litera (c) punctele (v)-(vii) din Regulamentul 2018/1046.

165 În această privință, trebuie arătat că dispoziția atacată nu impune o interdicție de asumare de noi angajamente juridice în scopul de a exclude posibilitatea ca instituțiile de învățământ superior să execute bugetul Uniunii, ci, mai degrabă, astfel cum reiese din dispoziția atacată și din considerentul (22) al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, pentru ca fiduciile de interes public și entitățile deținute de astfel de fiducii să nu mai fie beneficiari sau entități însărcinate cu punerea în aplicare a programelor Uniunii executate în cadrul gestiunii directe și indirecte.

166 Pe de altă parte, în ceea ce privește, mai întâi, argumentul reclamantei potrivit căruia Consiliul nu a inclus posibilitatea de a acorda exceptări individuale, din cuprinsul punctelor 225-228 de mai jos rezultă că Regulamentul 2020/2092 nu exclude definirea de către Consiliu a unor exceptări individuale în cadrul acestor măsuri adecvate. Cu toate acestea, trebuie să se constate că, ținând seama de caracterul sistemic al încălcărilor principiilor statului de drept care justifică Decizia de punere în aplicare 2022/2506, exceptările individuale nu ar fi protejat în mod eficace bugetul Uniunii.

167 În continuare, în ceea ce privește argumentul reclamantei potrivit căruia Consiliul ar fi trebuit să efectueze o examinare individuală a situației fiecărei fiducii de interes public și a entităților deținute, din considerentul (19) al Regulamentului 2020/2092 reiese că este „esențial ca interesele legitime ale destinatarilor [finali și beneficiarilor] să fie protejate în mod corespunzător atunci când se adoptă măsuri în cazul încălcării principiilor statului de drept” și că, „[a]tunci când are în vedere adoptarea unor măsuri, Comisia ar trebui să țină seama de impactul lor potențial asupra destinatarilor [finali și beneficiarilor]”.

168 Or, din moment ce, în speță, Consiliul și-a întemeiat decizia pe încălcări sistemice potențiale ale principiilor statului de drept și în măsura în care nu se susține, în Decizia de punere în aplicare 2022/2506, că destinatarii finali sau beneficiarii ar fi fost implicați în încălcări individuale ale principiilor statului de drept, de exemplu în cazuri concrete de corupție, fraudă sau conflicte de interese, decizia menționată păstrează o aplicabilitate generală și, astfel, poate avea un impact asupra beneficiarilor sau a destinatarilor menționați, fără a fi necesar, în speță, să se efectueze o examinare individuală a fiecărei fiducii de interes public sau a fiecărei entități pe care aceasta o deține.

169 În plus, trebuie amintit că articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul 2020/2092 prevede că impunerea unor măsuri adecvate nu aduce atingere obligațiilor entităților guvernamentale sau obligațiilor statelor membre de a implementa programul sau fondul, în special obligațiilor pe care entitățile guvernamentale sau statele membre respective le au față de destinatarii finali sau beneficiari, cu excepția cazului în care decizia de adoptare a măsurilor prevede altfel.

170 În speță, din Decizia de punere în aplicare 2022/2506, interpretată în lumina propunerii Comisiei, rezultă că impactul potențial al măsurii, în special asupra destinatarilor sau a beneficiarilor precum reclamanta, a fost luat în considerare.

171 Astfel, pe de o parte, este necesar să se constate că, dintre cele cinci măsuri enumerate la articolul 5 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul 2020/2092, cea mai puțin constrângătoare în raport cu obiectivele urmărite este interdicția de a asuma noi angajamente juridice. Celelalte măsuri enumerate în această dispoziție ar avea efecte perturbatoare asupra programelor deja în curs la data la care Decizia de punere în aplicare 2022/2506 produce efecte, determinând dificultăți și pentru terți. În mod concret, această măsură a permis destinatarilor finali ai programelor Erasmus+ sau Orizont Europa să continue să primească, chiar și după adoptarea dispoziției atacate, granturi acordate înainte de adoptarea acestei dispoziții, până la expirarea acordurilor semnate în cadrul acestor programe.

172 Pe de altă parte, considerentul (63) al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, potrivit căruia aceasta din urmă nu afectează obligațiile care îi revin Ungariei în special față de destinatarii finali sau beneficiari, inclusiv obligația de a efectua plățile, demonstrează că Consiliul a luat în considerare efectele acestei decizii asupra destinatarilor finali și a beneficiarilor de finanțări din partea Uniunii.

173 În plus, astfel cum reiese din considerentul (62) al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, dispoziția atacată nu afectează alocările globale de fonduri din programele Uniunii care fac obiectul gestiunii directe sau indirecte. În practică, aceasta înseamnă că universitățile maghiare care nu sunt deținute de fiduciile de interes public constituite în temeiul Legii maghiare IX, precum și studenții, profesorii și cercetătorii acestora pot beneficia de fonduri ale Uniunii în temeiul programelor Erasmus+ și Orizont Europa.

174 În sfârșit, în ceea ce privește argumentul reclamantei potrivit căruia Comisia și Consiliul nu au examinat posibilitatea de a introduce o reducere proporțională a fondurilor în funcție de natura, durata, gravitatea și de amploarea încălcărilor, este necesar să se arate că dispoziția atacată a fost adoptată în scopul de a remedia încălcări de natură sistemică. Astfel, reducerile proporționale de fonduri nu ar fi protejat în mod eficace bugetul Uniunii.

175 În orice caz, presupunând că celelalte soluții propuse de reclamantă sunt mai puțin constrângătoare, nu s-a dovedit că acestea ar permite atingerea obiectivului enunțat la punctul 159 de mai sus, și anume protejarea bugetului Uniunii împotriva afectărilor care pot decurge din încălcări ale principiilor statului de drept într-un stat membru, la fel de eficace ca dispoziția atacată. Astfel, nu s-a stabilit că dispoziția atacată depășește în mod vădit ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

176 În al treilea rând, în ceea ce privește caracterul proporțional al dispoziției atacate, reclamanta susține că această dispoziție are consecințe pe plan financiar și profesional și asupra reputației sale, care sunt negative pe termen lung pentru instituțiile de învățământ superior în cauză.

177 Or, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 171 de mai sus, dintre cele cinci măsuri enumerate la articolul 5 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul 2020/2092, cea mai puțin constrângătoare și mai puțin perturbatoare pentru programele în curs, în raport cu obiectivele urmărite, era obligația de a nu se asuma noi angajamente juridice. În plus, este necesar să se arate că, în cadrul articolului 5 alineatul (1) din regulamentul menționat, Consiliul nu dispune de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește alegerea și întinderea măsurilor care pot fi adoptate în temeiul acestui regulament, dat fiind că acest articol enumeră în mod exhaustiv măsurile care pot fi adoptate.

178 Pe de altă parte, dispoziția atacată nu este disproporționată, din moment ce impactul său asupra alocărilor globale de fonduri și asupra destinatarilor finali sau a beneficiarilor în privința cărora Ungaria trebuie să își îndeplinească obligațiile este limitat, astfel cum se amintește în considerentul (62) al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506.

179 Prin urmare, motivul întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității trebuie respins ca nefondat.

Cu privire la motivul întemeiat pe o încălcare a dreptului de a opera pe o piață nedenaturată, consacrat la articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale coroborat cu articolele 101-108 TFUE

180 Reclamanta susține că dispoziția atacată încalcă articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale coroborat cu articolele 101-108 TFUE, întrucât restrânge dreptul său de a-și desfășura activitățile pe o piață nedenaturată și libera concurență și afectează în mod disproporționat poziția sa concurențială în cadrul proiectelor în curs sau viitoare.

181 Reclamanta arată în special că excluderea generală a universităților de la orice finanțare directă din partea Uniunii echivalează cu un mecanism de ajutor selectiv, din moment ce concurenții săi pot beneficia de finanțări ale Uniunii de la care ea este exclusă în prezent, ceea ce determină o denaturare a concurenței. Dispoziția atacată ar denatura concurența în măsura în care excluderea de la finanțare din partea Uniunii ar afecta un proces de selecție bazat pe merit condus de experții independenți ai Comisiei, ar exclude în mod selectiv reclamanta de la beneficiul ajutoarelor Uniunii și ar avea ca efect punerea fondurilor atribuite reclamantei la dispoziția unor universități concurente. În plus, dispoziția atacată ar conduce la un boicot colectiv din partea universităților concurente și partenere.

182 Consiliul contestă admisibilitatea acestui motiv, subliniind că reclamanta nu explică modul în care dispoziția atacată poate fi considerată drept un ajutor de stat și nici modul în care aceasta este incompatibilă cu piața internă.

183 În ceea ce privește temeinicia motivului, Consiliul, susținut de Parlament și de Comisie, contestă argumentația reclamantei.

184 Cu titlu introductiv, în ceea ce privește cauza de inadmisibilitate invocată de Consiliu, trebuie amintit că, în temeiul articolului 21 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, aplicabil procedurii în fața Tribunalului în temeiul articolului 53 primul paragraf din același statut, precum și al articolului 76 litera (d) din Regulamentul de procedură, orice cerere introductivă trebuie să cuprindă obiectul litigiului, motivele și argumentele invocate, precum și o expunere sumară a motivelor respective.

185 Potrivit unei jurisprudențe constante, Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și Regulamentul de procedură nu obligă reclamantul să citeze în cererea introductivă articolele pe care le invocă. Este suficient ca faptele, motivele și concluziile reclamantului să fie enunțate în cadrul cererii introductive. În schimb, nu este suficient să se enunțe o dispoziție din Tratatul FUE sau din dreptul Uniunii pentru ca un motiv să fie admisibil. Într-adevăr, în temeiul articolului 76 litera (d) din Regulamentul de procedură, cererea introductivă trebuie să conțină o expunere sumară a motivelor invocate. În plus, această expunere trebuie să fie suficient de clară și de precisă pentru a permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Tribunalului, să se pronunțe asupra acțiunii, dacă este cazul, fără să se bazeze pe alte informații. În vederea garantării securității juridice și a bunei administrări a justiției, pentru ca un motiv să fie admisibil, este necesar ca elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază motivul să rezulte, cel puțin în mod sumar, dar în mod coerent și comprehensibil, din textul cererii introductive înseși, pentru a evita ca Tribunalul să omită să se pronunțe asupra unei critici pertinente pentru soluționarea litigiului. Orice motiv care nu este enunțat suficient în cererea de sesizare a instanței trebuie să fie considerat inadmisibil [a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 19 noiembrie 2024, Comisia/Polonia (Eligibilitate și calitate de membru al unui partid politic), C-814/21, EU:C:2024:963, punctul 60 și jurisprudența citată].

186 În speță, motivul întemeiat pe o încălcare a articolului 16 din Carta drepturilor fundamentale și a articolelor 101-108 TFUE este conform cu articolul 76 litera (d) din Regulamentul de procedură, în măsura în care, deși argumentele dezvoltate de reclamantă nu sunt deosebit de precise, din înscrisurile sale rezultă că aceasta susține în mod clar că dispoziția atacată îi încalcă dreptul de a opera pe o piață nedenaturată, întrucât îi restrânge dreptul de a-și desfășura activitățile pe o piață nedenaturată și libera concurență și afectează în mod disproporționat poziția sa concurențială în proiectele în curs sau viitoare, în beneficiul concurenților săi.

187 Rezultă că acest motiv este admisibil.

188 În ceea ce privește temeinicia motivului, Tribunalul amintește că articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale, intitulat „Libertatea de a desfășura o activitate comercială”, prevede că libertatea de a desfășura o activitate comercială este recunoscută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale.

189 Protecția conferită de articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale include în special libertatea de a desfășura o activitate economică sau comercială, precum și libertatea contractuală și libera concurență (a se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 42 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 10 iulie 2025, INTERZERO ș.a., C-254/23, EU:C:2025:569, punctul 140 și jurisprudența citată).

190 În speță, în primul rând, Tribunalul constată că dispoziția atacată respectă substanța libertății de a desfășura o activitate comercială. Astfel, această dispoziție nu împiedică exercitarea dreptului de a opera pe o piață nedenaturată, ca atare, din moment ce nu exclude ca fiduciile și entitățile în cauză să poată continua să își exercite activitățile de cercetare și de învățământ cu titlu oneros pe piață.

191 Astfel, după cum reiese din anexa A.3 la cererea introductivă, care corespunde unei „FAQ” a Comisiei publicate pe Portalul pentru oportunități de finanțare și ofertare, entitățile afectate de dispoziția atacată, precum reclamanta, deși nu mai pot primi fonduri ale Uniunii, pot încă participa la cereri de finanțare din partea Uniunii, în special în cadrul unui consorțiu, în calitate de partener asociat care nu are dreptul să primească o finanțare din partea Uniunii.

192 În al doilea rând, reclamanta nu poate invoca un drept dobândit la menținerea unor avantaje finanțate de bugetul Uniunii de care a beneficiat la un moment dat. În aceste condiții, reducerea temporară a finanțării din bugetul Uniunii, în cazul unor încălcări sistemice ale principiilor statului de drept, nu poate fi considerată o afectare sau o restrângere a dreptului fundamental la libertatea de a desfășura o activitate comercială (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 septembrie 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali și Società italiana per l’industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, punctul 22).

193 În al treilea rând, trebuie să se constate că argumentul reclamantei potrivit căruia dispoziția atacată încalcă dreptul de a opera pe o piață nedenaturată pentru motivul că aceasta creează un mecanism de ajutor selectiv în favoarea concurenților săi se întemeiază pe o premisă eronată. Astfel, dispoziția atacată nu poate fi considerată drept un mecanism care intră în domeniul de aplicare al articolului 107 TFUE, întrucât vizează resurse ale Uniunii, iar nu resurse de stat, gestionate direct sau indirect de Uniune, fără marjă de apreciere a statelor membre.

194 În al patrulea rând, în ceea ce privește argumentul reclamantei potrivit căruia dispoziția atacată conduce la un boicot colectiv din partea universităților concurente și partenere, trebuie amintit că dispoziția atacată nu impune decât Comisiei, atunci când execută bugetul Uniunii în gestiune directă sau indirectă, o interdicție de asumare de angajamente juridice cu o fiducie de interes public sau cu o entitate pe care aceasta o deține.

195 În ceea ce privește efectul eventual sau potențial al interzicerii asumării de angajamente juridice cu fiducii de interes public sau cu entități pe care acestea le dețin asupra celorlalte relații contractuale și colaborări ale sale cu alte universități sau consorții, în cadrul programelor Erasmus+ și Orizont Europa, reclamanta nu a demonstrat, conform cerinței probei impusă, că, din cauza dispoziției atacate, ar fi eventual sau potențial exclusă de la orice acord, cerere de propuneri, consorțiu sau de la orice colaborare de către partenerii sau concurenții săi. Astfel, din anexa A.3 la cererea introductivă, menționată la punctul 191 de mai sus, și din anexa A.16 la cererea introductivă, referitoare la o scrisoare trimisă de Agenția Executivă Europeană pentru Domeniile Sănătății și Digital (HADEA) coordonatorului consorțiului pentru „Grupul de proiect pentru noua economie și tehnologia blockchain”, reiese că aceasta din urmă poate continua să participe la consorții și, de altfel, nu pare să fi fost exclusă de partenerii săi din toate parteneriatele la care era asociată anterior și nici din toate parteneriatele viitoare.

196 În orice caz, presupunând că dispoziția atacată poate avea repercusiuni indirecte asupra relațiilor reclamantei cu alte universități sau consorții, trebuie să se constate că aceasta răspunde unui obiectiv de interes general, astfel cum s-a amintit mai sus, și este proporțională cu acesta din urmă.

197 Prin urmare, trebuie respins argumentul reclamantei întemeiat pe faptul că dispoziția atacată determină un boicot colectiv.

198 În al cincilea rând, având în vedere modul de redactare a articolului 16 din Carta drepturilor fundamentale, libertatea de a desfășura o activitate comercială poate face obiectul unei serii ample de intervenții ale autorității publice susceptibile să stabilească, în interesul general, restrângeri privind exercitarea activității economice. Această circumstanță se reflectă în special în modul în care trebuie apreciate reglementarea Uniunii, precum și legislația și practicile naționale în raport cu principiul proporționalității, în temeiul articolului 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale (a se vedea Hotărârea din 10 iulie 2025, INTERZERO ș.a., C-254/23, EU:C:2025:569, punctul 141 și jurisprudența citată).

199 Prin urmare, chiar presupunând că dispoziția atacată trebuie considerată o restricție privind libertatea de a desfășura o activitate comercială, aceasta este, astfel cum s-a constatat deja mai sus, prevăzută de lege, justificată și proporțională în raport cu obiectivul de interes general care este protecția bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept în temeiul Regulamentului 2020/2092.

200 În orice caz, după cum a susținut în mod întemeiat Consiliul, aplicarea acestor măsuri în temeiul Regulamentului 2020/2092 nu afectează libera concurență în sectorul învățământului superior. Astfel, excluderea temporară de la finanțare din partea Uniunii și de la programele Uniunii a actorilor care, din cauza existenței riscului sistemic de conflicte de interese, prezintă un risc real în ceea ce privește utilizarea legală și licită a fondurilor Uniunii consolidează, dimpotrivă, o concurență liberă, în măsura în care permite să se asigure că fiecare respectă aceleași norme și în special principiile statului de drept.

201 Rezultă că dispoziția atacată nu restrânge dreptul de a opera pe o piață nedenaturată, consacrat la articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale coroborat cu articolele 101-108 TFUE.

202 Prin urmare, motivul întemeiat pe o încălcare a dreptului de a opera pe o piață nedenaturată, consacrat la articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale coroborat cu articolele 101-108 TFUE, trebuie respins ca nefondat.

Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea prezumției de nevinovăție și a principiilor egalității de tratament și nediscriminării

203 Reclamanta susține că dispoziția atacată discriminează instituțiile de învățământ superior maghiare deținute de o fiducie de interes public, printre care ea însăși, în raport cu alte instituții de învățământ superior maghiare care funcționează sub o formă juridică diferită, cu alte instituții de învățământ superior din alte state membre și cu alți parteneri ai consorțiului din care face parte.

204 În plus, reclamanta susține că dispoziția atacată încalcă prezumția de nevinovăție consacrată la articolul 48 din Carta drepturilor fundamentale.

205 Consiliul, susținut de Comisie, contestă această argumentație.

206 În primul rând, în ceea ce privește încălcarea prezumției de nevinovăție, trebuie amintit că articolul 48 din Carta drepturilor fundamentale, intitulat „Prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare”, prevede, la alineatul (1), că orice persoană acuzată este prezumată nevinovată până ce vinovăția va fi stabilită în conformitate cu legea.

207 În această privință, trebuie subliniat că Curtea a statuat că finalitatea Regulamentului 2020/2092 consta în protejarea bugetului Uniunii împotriva atingerilor aduse care decurg într-o manieră îndeajuns de directă din încălcări ale principiilor statului de drept într-un stat membru, iar nu în sancționarea unor astfel de încălcări (Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 119, și Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 137).

208 Or, în speță, niciun element din dosar nu indică faptul că Comisia a susținut că reclamanta era implicată în încălcarea principiilor statului de drept, de exemplu într-un caz de corupție, de fraudă sistemică sau de conflicte de interese concrete sau că măsurile adoptate o excluseseră pe reclamantă de la finanțare într-un scop în principal punitiv.

209 În consecință, întrucât Decizia de punere în aplicare 2022/2506 nu impune ca atare nicio sancțiune, aceasta nu poate fi considerată o acuzație în materie penală (a se vedea în acest sens Curtea EDO, 8 iunie 1976, Engel ș.a. împotriva Țărilor de Jos, CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 82, și Curtea EDO, 12 mai 2017, Simeonovi împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2017:0512JUD002198004, § 110).

210 Prin urmare, critica întemeiată pe încălcarea prezumției de nevinovăție trebuie respinsă ca inoperantă.

211 În al doilea rând, în ceea ce privește încălcarea principiilor egalității de tratament și nediscriminării, dintr-o jurisprudență constantă rezultă că principiul egalității de tratament, în calitate de principiu general al dreptului Uniunii, impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv. O diferență de tratament este justificată atât timp cât este întemeiată pe un criteriu obiectiv și rezonabil, mai precis dacă se află în legătură cu un scop admisibil din punct de vedere legal, urmărit de reglementarea în cauză, iar această diferență este proporțională cu scopul urmărit de tratamentul în cauză (a se vedea Hotărârea din 3 februarie 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, punctul 95 și jurisprudența citată).

212 Caracterul comparabil al unor situații diferite se apreciază având în vedere toate elementele care le caracterizează. Aceste elemente trebuie să fie determinate și evaluate în special în funcție de obiectul și de finalitatea actului care instituie distincția în cauză. În plus, trebuie luate în considerare principiile și obiectivele domeniului din care face parte acest act (a se vedea Hotărârea din 3 februarie 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, punctul 99 și jurisprudența citată).

213 Întrucât reclamanta a invocat încălcarea principiului egalității de tratament, acesteia îi revine sarcina de a identifica cu precizie situațiile comparabile despre care apreciază că au fost tratate în mod diferit sau situațiile diferite despre care apreciază că au fost tratate în același mod [a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 aprilie 2013, Du Pont de Nemours (Franța) ș.a./Comisia, T-31/07, nepublicată, EU:T:2013:167, punctul 311].

214 În speță, *primo*, reclamanta susține că este dezavantajată în raport cu instituțiile de învățământ superior publice maghiare care nu sunt deținute de o fiducie de interes public, ca urmare a faptului că acestea nu intră sub incidența dispoziției atacate.

215 În această privință, din considerentele (11), (13), (29) și (43) ale Deciziei de punere în aplicare 2022/2506 reiese că funcționarii de rang înalt și cadrele politice superioare nu sunt împiedicați de cadrul de reglementare maghiar să facă parte din consiliile de administrație ale fundațiilor de gestionare a activelor de interes public.

216 Tocmai această particularitate, proprie legislației aplicabile fiduciilor de interes public și entităților deținute de acestea, a servit drept temei pentru adoptarea dispoziției atacate.

217 Or, reclamanta nu a demonstrat că instituțiile de învățământ superior maghiare deținute de o fiducie de interes public se aflau într-o situație comparabilă cu cea a instituțiilor de învățământ superior maghiare deținute de stat sau care funcționează sub o formă juridică diferită.

218 *Secundo*, în ceea ce privește argumentul reclamantei potrivit căruia instituțiile de învățământ superior maghiare deținute de o fiducie de interes public, din care ea face parte, sunt discriminate în raport cu instituțiile de învățământ superior din alte state membre și cu partenerii consorțiului din care aceasta face parte, este necesar să se constate că ea nu a demonstrat că posibilitatea funcționarilor de rang înalt și a cadrelor politice superioare de a face parte din consiliile de administrație ale fundațiilor de gestionare a activelor de interes public exista și în ceea ce privește instituțiile de învățământ superior din alte state membre și partenerii consorțiului din care aceasta face parte.

219 În consecință, reclamanta nu a demonstrat că instituțiile de învățământ superior maghiare deținute de o fiducie de interes public, printre care se numără ea însăși, se aflau într-o situație comparabilă cu cea a instituțiilor de învățământ superior din alte state membre și a partenerilor consorțiului din care ea face parte.

220 Având în vedere cele ce precedă, critica întemeiată pe încălcarea principiului egalității de tratament și nediscriminării trebuie respinsă ca nefondată.

Cu privire la excepția de nelegalitate îndreptată împotriva Regulamentului 2020/2092

221 Reclamanta invocă, cu titlu subsidiar, o excepție de nelegalitate a Regulamentului 2020/2092, în ipoteza în care acesta ar trebui interpretat în sensul că autorizează măsuri care vizează o categorie specifică de persoane, fără a prevedea posibilitatea unor exceptări individuale. Astfel, lipsa unor exceptări individuale în cadrul regulamentului menționat ar încălca principiile proporționalității, egalității de tratament și nediscriminării, prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare.

222 Consiliul, susținut de Comisie și de Parlament, contestă această argumentație.

223 În temeiul articolului 277 TFUE, în cazul unui litigiu privind un act cu caracter general adoptat de o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii, orice parte se poate prevala de motivele de drept prevăzute la articolul 263 al doilea paragraf TFUE pentru a invoca în fața instanței Uniunii inaplicabilitatea respectivului act.

224 Articolul 277 TFUE constituie expresia unui principiu general care asigură oricărei părți dreptul de a contesta, pe cale incidentă, în vederea obținerii anulării unei decizii care îi este adresată, validitatea actelor cu caracter general care constituie temeiul unei astfel de decizii (a se vedea Hotărârea din 16 martie 2023, Comisia/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, punctul 44 și jurisprudența citată). Cu toate acestea, întrucât scopul articolului 277 TFUE nu este de a permite unei părți să conteste aplicabilitatea vreunui act cu caracter general în cadrul oricărui tip de acțiune, actul general a cărui nelegalitate este invocată trebuie să fie aplicabil, direct sau indirect, în speța care face obiectul acțiunii (a se vedea Hotărârea din 16 martie 2023, Comisia/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, punctul 45 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 16 iunie 2021, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji/Comisia, T-126/19, EU:T:2021:360, punctul 33 și jurisprudența citată). Astfel, din jurisprudență reiese că, cu ocazia unei acțiuni în anulare introduse împotriva unei decizii, pot face în mod valabil obiectul unei excepții de nelegalitate dispozițiile unui act cu aplicabilitate generală care constituie temeiul deciziei menționate sau care au o legătură juridică directă cu o asemenea decizie (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 martie 2023, Comisia/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, punctul 46 și jurisprudența citată).

225 Potrivit jurisprudenței, din articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092 rezultă că acesta prevede în mod exhaustiv „măsurile adecvate” care pot fi adoptate și care se raportează toate la execuția bugetului Uniunii (Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 135, și Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 153).

226 Potrivit articolului 5 alineatul (1) din Regulamentul 2020/2092, care constituie temeiul juridic al Deciziei de punere în aplicare 2022/2506, măsurile adecvate care trebuie adoptate constau, în esență, în suspendarea plăților, a execuției angajamentelor juridice, a plății tranșelor, a avantajele economice acordate în temeiul instrumentelor garantate, a angajamentelor sau a aprobării programelor, în rezilierea angajamentelor juridice, în interdicții privind asumarea de noi angajamente juridice sau încheierea de noi acorduri, în rambursări anticipate ale împrumuturilor garantate, în reduceri ale avantajelor economice acordate în temeiul instrumentelor garantate, ale angajamentelor sau ale prefinanțărilor și în întreruperi ale termenelor de plată.

227 În plus, astfel cum s-a arătat la punctul 156 de mai sus, din articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul 2020/2092 reiese că măsurile adecvate trebuie să fie proporționale, și anume limitate la ceea ce este strict necesar având în vedere impactul real sau potențial al încălcărilor principiilor statului de drept asupra gestiunii financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale acesteia. În plus, natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor principiilor statului de drept trebuie avute în vedere în mod corespunzător. Rezultă din cele arătate că măsurile luate trebuie să fie strict proporționale cu impactul încălcărilor constatate ale principiilor statului de drept asupra bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale acesteia.

228 În acest context, Regulamentul 2020/2092 permite Comisiei și Consiliului să țină seama de interesele legitime ale entităților în cauză atunci când își exercită puterea de apreciere în cadrul adoptării măsurilor necesare și efectuează analiza lor de proporționalitate. Astfel, deși acest regulament definește în mod exhaustiv tipul de „măsuri adecvate” care pot fi adoptate de Consiliu, el nu exclude posibilitatea ca în cadrul acestor măsuri să poată fi prevăzute excepțări individuale sau pe categorii.

229 Prin urmare, excepția de nelegalitate trebuie respinsă ca nefondată și, în consecință, acțiunea trebuie respinsă în totalitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

230 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate de Consiliu, conform concluziilor acestuia din urmă, cu excepția celor efectuate în cadrul excepției de inadmisibilitate respinse prin Ordonanța din 4 aprilie 2024, Állatorvostudományi Egyetem/Consiliul și Comisia (T-133/23, nepublicată, EU:T:2024:212), care trebuie suportate de Consiliu.

231 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Ungaria, Parlamentul și Comisia vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera intermediară)

declară și hotărăște:

1) **Respinge acțiunea.**

2) **Obligă Állatorvostudományi Egyetem să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Consiliul Uniunii Europene, cu excepția celor efectuate în cadrul excepției de inadmisibilitate respinse prin Ordonanța din 4 aprilie 2024, Állatorvostudományi Egyetem/Consiliul și Comisia (T-133/23, nepublicată, EU:T:2024:212), care trebuie suportate de Consiliu.**

3) **Ungaria, Parlamentul European și Comisia Europeană vor suporta propriile cheltuieli de judecată.**

Papasavvas	Costeira	Truchot
Schwarcz	Kancheva	Öberg
Zilgalvis	Tichy-Fisslberger	Verschuur

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 30 septembrie 2026.

Semnături