Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Mellemafdelingen)

30. september 2026 *

»Gennemførelse af Unionens budget – forordning (EU, Euratom) 2020/2092 – generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget – gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/2506 – foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn – artikel 2, stk. 2, i gennemførelsesafgørelse 2022/2506 – forbud for Kommissionen mod at indgå retlige forpligtelser med truster af offentlig interesse eller med enheder, der ejes helt eller delvis af sådanne truster – artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 – begrundelsespligt – retssikkerhed – berettiget forventning – ret til forsvar – domstolsprøvelsens intensitet – proportionalitet – retten til at operere på et marked uden fordrejninger – artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder – ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling – ulovlighedsindsigelse«

I sag T-133/23,

Állatorvostudományi Egyetem, Budapest (Ungarn), ved advokaterne V. Łuszcz og K. Bendzsel-Varga,

sagsøger,

støttet af

Ungarn ved M. Fehér, som befuldmægtiget,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Rebasti, G. Rugge og L. Vétillard, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Europa-Parlamentet ved R. Crowe og U. Rösslein, som befuldmægtigede,

og af

Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz og D. Drambozova, som befuldmægtigede,

* Processprog: engelsk.

intervenienter,

har

RETTEN (Mellemafdelingen),

sammensat af præsidenten, S. Papasavvas, og dommerne M.J. Costeira, L. Truchot, J. Schwarcz, M. Kancheva, U. Öberg (refererende dommer), P. Zilgalvis, E. Tichy-Fisslberger og S. Verschuur,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling, navnlig kendelse af 4. april 2024, Állatorvostudományi Egyetem mod Rådet og Kommissionen (T-133/23, ikke trykt i Sml., EU:T:2024:212),

og efter retsmødet den 10. september 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Sagsøgeren, Állatorvostudományi Egyetem, har med sit søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF nedlagt påstand om i det væsentlige annullation af artikel 2, stk. 2, i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/2506 af 15. december 2022 om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn (EUT 2022, L 325, s. 94) (herefter »den anfægtede bestemmelse«), hvorved Rådet for Den Europæiske Union forbød Europa-Kommissionen, når den gennemfører Unionens budget ved direkte eller indirekte forvaltning, at indgå retlige forpligtelser med truster af offentlig interesse, der er oprettet i henhold til közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (lov IX af 2021 om truster af offentlig interesse, der varetager en offentlig tjenesteydelsesopgave (*Magyar Közlöny* 2021/75., herefter »den ungarske lov IX«)), eller med enheder, der ejes helt eller delvis af sådanne truster af offentlig interesse.

Tvistens baggrund

2 Sagsøgeren er et veterinærmedicinsk universitet, der blev grundlagt i 1787 og ligger i Budapest (Ungarn). Indtil 2021 var sagsøgeren ejet, kontrolleret og delvis finansieret af den ungarske stat som offentligt universitet.

3 Ved bestemmelserne i den ungarske lov IX blev sagsøgeren med virkning fra den 1. august 2021 fjernet fra området for institutioner, der forvaltes direkte og finansieres af staten. Dets konstitutive og forvaltningsmæssige rettigheder blev overført til en trust af offentlig interesse. Universitetet blev tilknyttet Marek József Alapítvány (fonden Marek József).

4 Den 24. november 2021 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til Ungarn i henhold til artikel 6, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget (EUT 2020, L 433 I, s. 1).

5 Den 15. december 2022 vedtog Rådet efter korrespondance mellem Ungarn og Kommissionen gennemførelsesafgørelse 2022/2506 på grundlag af dels Kommissionens forslag COM(2022) 485 final af 18. september 2022 om et forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn (herefter »Kommissionens forslag«), dels meddelelse fra Kommissionen til Rådet COM(2022) 687 final af 30. november 2022 om de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn har meddelt i henhold til forordning 2020/2092 med henblik på beskyttelse af Unionens budget (herefter »Kommissionens meddelelse«).

6 Ved gennemførelsesafgørelse 2022/2506 konstaterede Rådet bl.a., at betingelserne i artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 var opfyldt, og det vedtog derfor foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn. Tilsidesættelserne vedrørte offentlige udbud, retsforfølgning, interessekonflikter, bekæmpelse af korruption og truster af offentlig interesse.

7 De to foranstaltninger, som Rådet vedtog, var for det første en suspension på 55% af budgetforpligtelserne vedrørende tre programmer under samhørighedspolitikken i perioden 2021-2027, der blev pålagt ved artikel 2, stk. 1, i gennemførelsesafgørelse 2022/2506, og for det andet et forbud pålagt ved den anfægtede bestemmelse for Kommissionen mod at indgå nye retlige forpligtelser med truster af offentlig interesse og de enheder, som de ejede helt eller delvis, med henblik på EU-finansiering, som gennemføres ved direkte eller indirekte forvaltning.

8 Gennemførelsesafgørelse 2022/2506 fastsætter således i den anfægtede bestemmelse, at »[n]år Kommissionen gennemfører Unionens budget ved direkte eller indirekte forvaltning i henhold til artikel 62, stk. 1, litra a) og c), i forordning (EU, Euratom) 2018/1046, må der ikke indgås retlige forpligtelser med truster af offentlig interesse, der er oprettet i henhold til den ungarske lov IX […], eller med enheder, der ejes helt eller delvis af sådanne truster af offentlig interesse«. Gennemførelsesafgørelse 2022/2506 trådte i kraft den 16. december 2022.

Parternes påstande

9 Sagsøgeren har i det væsentlige nedlagt følgende påstande, efter at Retten i retsmødet har anmodet universitetet om at præcisere rækkevidden af sine påstande:

– Principalt annulleres den anfægtede bestemmelse.

– Subsidiært annulleres den anfægtede bestemmelse, for så vidt som den vedrører sagsøgeren.

– Rådet og enhver intervenient, der måtte indtræde i sagen til støtte for sagsøgte, tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

10 Rådet har, støttet af Kommissionen, nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

11 Ungarn har nedlagt påstand om, at sagsøgeren gives medhold i søgsmålet.

12 Europa-Parlamentet har nedlagt påstand om, at Rådet frifindes.

Retlige bemærkninger

Formaliteten vedrørende de dokumenter, der er fremlagt under sagens behandling

13 Sagsøgeren har den 28. oktober 2024 indgivet en meddelelse til Retten fra det nationale agentur Tempus, der forvalter de internationale samarbejdsprogrammer, bl.a. Erasmus+, om stipendiesatserne for dette program (bilag R.1), en meddelelse fra Kommissionen af 2. september 2024 offentliggjort på finansierings- og udbudsportalen på Kommissionens websted som »FAQ« (ofte stillede spørgsmål) (bilag R.2) og en erklæring på tro og love vedrørende tildelingen af stipendier i forbindelse med Erasmus+-programmet foretaget af den ledende rådgiver for universitetets rektor (bilag R.3) som svar på Rådets bemærkninger i duplikken.

14 Rådet har, støttet af Kommissionen, anført, at disse beviselementer skal afvises i medfør af artikel 85, stk. 3, i Rettens procesreglement.

15 I henhold til procesreglementets artikel 85, stk. 3, kan hovedparterne i undtagelsestilfælde fremlægge eller anføre yderligere beviser, inden retsforhandlingernes mundtlige del er afsluttet, eller inden Rettens beslutning om at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del, forudsat at den forsinkede påberåbelse af beviserne begrundes.

16 Modbevis og adgangen til at fremkomme med nye beviser som følge af et modbevis fra modpartens side i duplikken er imidlertid ikke omfattet af præklusionsreglen i procesreglementets artikel 85, stk. 1 og 3. Denne bestemmelse omfatter nemlig nye beviser og skal ses i sammenhæng med dette reglements artikel 92, stk. 7, hvorefter adgangen til at føre modbevis og til at fremkomme med nye beviser udtrykkeligt bevares (jf. i denne retning dom af 17.12.1998, Baustahlgewebe mod Kommissionen, C-185/95 P, EU:C:1998:608, præmis 72, og af 13.12.2018, Monolith Frost mod EUIPO – Dovgan (PLOMBIR), T-830/16, EU:T:2018:941, præmis 21).

17 I det foreliggende tilfælde besvarer de omhandlede dokumenter de nye bemærkninger og beviser, som Rådet har anført i duplikken. I duplikken har Rådet nemlig anført, at der på trods af de tildelings- og tilskudsdokumenter, som sagsøgeren har nævnt i replikken, var en risiko for, at EU-midlerne ikke ville blive anvendt korrekt, eller at de ville blive misbrugt som følge af tidligere afgørelser truffet af trusterne af offentlig interesse. Rådet har præciseret, at de eventuelle interessekonflikter i disse truster således medførte eksempelvis en risiko for indblanding i udvælgelsen af de studerende i forbindelse med Erasmus+-programmet gennem indførelse af et politisk kriterium, og har fremlagt en artikel til støtte for dette argument. Rådet har desuden bestridt relevansen af den lovgivning om fusioner, som sagsøgeren har henvist til i replikken. Bilag R.1 til R.3 er således blevet fremlagt for at besvare Rådets argumentation i denne henseende. De kan derfor ikke afvises fra realitetsbehandling med den begrundelse, at de er fremlagt i forbindelse med anmodningen om afholdelse af et retsmøde i strid med procesreglementets artikel 85, stk. 3.

18 Under disse omstændigheder finder præklusionsreglen i procesreglementets artikel 85, stk. 1 og 3, ikke anvendelse med hensyn til de omhandlede beviser, således at disse kan antages til realitetsbehandling.

Formaliteten vedrørende det anbringende, der er fremsat efter afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del

19 Sagsøgeren har den 13. maj 2025, under sagens behandling, indgivet et processkrift i henhold til procesreglementets artikel 84 og 88. Universitetet har heri principalt fremsat et anbringende om tilsidesættelse af artikel 20 TEUF og 21 TEUF og herved støttet sig på retlige og faktiske elementer, som skulle være fremkommet efter afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del, nemlig afsigelsen af dom af 16. januar 2025, Ministarstvo financija (Erasmus+-stipendier) (C-277/23, EU:C:2025:18).

20 Ifølge sagsøgeren var betydningen af den anfægtede bestemmelse for universitetets studerendes mobilitet inden for rammerne af Erasmus+-programmet endnu ikke klart fastlagt på tidspunktet for indleveringen af stævningen, for så vidt som disse studerende stadig kunne deltage i Erasmus+-programmet, i hvert fald indtil udgangen af juli 2024. Da der blev ført forhandlinger mellem Kommissionen og den ungarske regering i hele sommeren 2024, var det desuden først i september 2024 efter indleveringen af replikken, at det blev klart, at gennemførelsesafgørelse 2022/2506 også fandt anvendelse på Erasmus+-mobilitetsprogrammet.

21 Sagsøgeren har bl.a. gjort gældende, at dom af 16. januar 2025, Ministarstvo financija (Erasmus+-stipendier) (C-277/23, EU:C:2025:18), viser, at den anfægtede bestemmelse i det foreliggende tilfælde begrænser den frie bevægelighed for universitetets studerende, og bekræfter, at disse anerkendes ret til at deltage i Erasmus+-programmet.

22 Subsidiært har sagsøgeren anført, at universitetets argumenter vedrørende dom af 16. januar 2025, Ministarstvo financija (Erasmus+-stipendier) (C-277/23, EU:C:2025:18), under alle omstændigheder skal anses for at være en uddybning af dets første og andet anbringende.

23 Rådet har, støttet af Kommissionen og Parlamentet, bestridt, at dette anbringende kan antages til realitetsbehandling.

24 I henhold til procesreglementets artikel 84, stk. 1, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne, eller de udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremsat direkte eller indirekte i stævningen, og som har en nær sammenhæng med dette (dom af 19.5.1983, Verros mod Parlamentet, 306/81, EU:C:1983:143, præmis 9; jf. ligeledes dom af 7.11.2019, Intas Pharmaceuticals mod EUIPO – Laboratorios Indas (INTAS), T-380/18, EU:T:2019:782, præmis 26 (ikke trykt i Sml.) og den deri nævnte retspraksis).

25 I den foreliggende sag bemærkes, at anbringendet om tilsidesættelse af artikel 20 TEUF og 21 TEUF ikke er blevet fremsat i stævningen og ikke kan anses for at være en uddybning af det første og det andet anbringende om tilsidesættelse af forordning 2020/2092, begrundelsespligten, ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling. Det udgør derfor et nyt anbringende som omhandlet i procesreglementets artikel 84.

26 Hvad angår spørgsmålet, om der foreligger en ny faktisk omstændighed, fremgår det klart og ubetinget af den anfægtede bestemmelse, at denne forbyder Kommissionen at indgå nye retlige forpligtelser med de truster af offentlig interesse, der er oprettet på grundlag af den ungarske lov IX, eller med enheder, som ejes af sådanne truster, fra ikrafttrædelsesdatoen for gennemførelsesafgørelse 2022/2506. Selv om det personale ved sagsøgeren, der allerede var omfattet af Erasmus+-programmet, efter ikrafttrædelsen af gennemførelsesafgørelse 2022/2506

fortsat nød godt heraf, havde sagsøgeren derfor fra og med offentliggørelsen af denne afgørelse kendskab til det forhold, at Kommissionen efter ikrafttrædelsen af denne afgørelse ikke længere kunne indgå nye retlige forpligtelser med universitetet, bl.a. under Erasmus+-programmet, og at de studerende og andre potentielle tilskudsmodtagere under dette program følgelig ville blive berørt af den anfægtede bestemmelse.

27 Hvad angår spørgsmålet, om der foreligger en ny retlig omstændighed, bemærkes, at en dom, der er blevet afsagt under retsforhandlingerne, ikke kan påberåbes som en ny omstændighed, eftersom denne dom principielt blot er en ex tunc-fortolkning af EU-retten (jf. i denne retning dom af 27.2.1997, FFSA m.fl. mod Kommissionen, T-106/95, EU:T:1997:23, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

28 På tidspunktet for afsigelsen af dom af 16. januar 2025, Ministarstvo financija (Erasmus+-stipendier) (C-277/23, EU:C:2025:18), fastsatte artikel 165 TEUF og 179 TEUF i denne henseende allerede, at formålet med uddannelses- og forskningspolitikkerne var at »begunstige studerendes og læreres mobilitet« og at gennemføre »et europæisk forskningsrum med fri bevægelighed for forskere samt videnskabelig og teknologisk viden«.

29 Som det fremgår af præmis 38-40 i dom af 16. januar 2025, Ministarstvo financija (Erasmus+-stipendier) (C-277/23, EU:C:2025:18), bekræfter denne dom i øvrigt blot en fast retspraksis vedrørende betydningen af princippet om fri bevægelighed for personer på uddannelsesområdet. Dette gælder så meget desto mere, som Domstolen i denne dom henviser til sin tidligere praksis, hvilket vidner om, at denne er fast.

30 Under disse omstændigheder kan dom af 16. januar 2025, Ministarstvo financija (Erasmus+-stipendier) (C-277/23, EU:C:2025:18), ikke anses for en retlig omstændighed, som er kommet frem under retsforhandlingerne som omhandlet i procesreglementets artikel 84, stk. 1.

31 Det anbringende, der er fremsat efter afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del, skal derfor afvises fra realitetsbehandling.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for anbringenderne

32 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet fremsat fire anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092, begrundelsespligten og proportionalitetsprincippet, det andet en tilsidesættelse af uskyldsformodningen, ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, det tredje en tilsidesættelse af retten til at operere på et marked uden fordrejninger, der er fastsat i artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 101 TEUF – 108 TEUF, og det fjerde en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retten til forsvar.

33 I forbindelse med det første, det andet og det fjerde anbringende har sagsøgeren subsidiært gjort en ulovlighedsindsigelse gældende vedrørende forordning 2020/2092 for det tilfælde, at denne fortolkes således, at den tillader foranstaltninger rettet mod en specifik kategori af personer, uden at fastsætte mulighed for individuelle fritagelser.

34 I denne henseende bemærkes, at det følger af retspraksis, at Retten skal fortolke en sagsøgers anbringender ved deres indhold snarere end ved den retlige kvalifikation heraf og dermed foretage en kvalificering af søgsmålsgrundene og argumenterne i stævningen (dom af 17.1.2024, Troy Chemical Company og Troy mod Kommissionen, T-297/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2024:13, præmis 48).

35 På denne baggrund finder Retten, at sagsøgeren i det væsentlige har fremsat syv anbringender om for det første tilsidesættelse af begrundelsespligten, for det andet tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retten til forsvar, for det tredje tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092, for det fjerde tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for det femte tilsidesættelse af retten til at operere på et marked uden fordrejninger, der er fastsat i artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 101 TEUF – 108 TEUF, for det sjette tilsidesættelse af uskyldsformodningen, ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling og for det syvende – og subsidiært – ulovlighedsindsigelsen vedrørende forordning 2020/2092.

Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten

36 Sagsøgeren har, støttet af Ungarn, gjort gældende, at hverken Kommissionens forslag, Kommissionens meddelelse eller gennemførelsesafgørelse 2022/2506 er tilstrækkeligt begrundet.

37 Sagsøgeren har først gjort gældende, at begrundelsen for Kommissionens forslag, Kommissionens meddelelse og gennemførelsesafgørelse 2022/2506 ikke gør det muligt at forstå, hvordan den hævdede risiko for interessekonflikter påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, eftersom bestyrelsen for trusterne af offentlig interesse ikke har nogen rolle i forbindelse med gennemførelsen af budgettet ved direkte eller indirekte forvaltning. Sagsøgeren har dernæst gjort gældende, at begrundelsen ikke gør det muligt at forstå grundene til, at universiteterne er berørt af den anfægtede bestemmelse, eftersom det økonomiske forhold mellem universitetet og trusten ikke er blevet undersøgt, selv om disse enheder har særskilte budgetter. Endelig har sagsøgeren fremhævet, at intet i begrundelsen tyder på, at kriteriet om en reel forbindelse mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og påvirkningen eller risikoen for påvirkning af Unionens budget er blevet anvendt.

38 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt denne argumentation.

39 Artikel 296, stk. 2, TEUF bestemmer, at retsakter skal begrundes og henvise til de forslag, initiativer, henstillinger, anmodninger og udtalelser, der kræves i henhold til traktaterne.

40 Det følger af fast retspraksis, at begrundelsespligten i artikel 296 TEUF udgør en væsentlig formforskrift, som skal adskilles fra spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen er materielt rigtig, hvilket henhører under realiteten for så vidt angår den anfægtede retsakts lovlighed (jf. dom af 10.9.2024, Kommissionen mod Irland m.fl., C-465/20 P, EU:C:2024:724, præmis 389 og den deri nævnte retspraksis).

41 En utilstrækkeligt begrundet retsakt i den materielle begrundelsespligts forstand er en retsakt, der ikke gør det muligt at forstå, hvorfor, på hvilket grundlag eller af hvilken grund den er blevet vedtaget, mens begrundelserne for en retsakt, der er dens årsager og begrundelser, kan være

tilstrækkeligt kendte og forståelige, men utilstrækkelige til at begrunde den retligt, eftersom de ikke er underbyggede, relevante eller i overensstemmelse med gældende bestemmelser (dom af 24.1.2024, Veritas mod Kommissionen, T-602/22, EU:T:2024:26, præmis 18).

42 Den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, skal derudover tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. I denne henseende kræves det ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men også i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, og under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 10.9.2024, Kommissionen mod Irland m.fl., C-465/20 P, EU:C:2024:724, præmis 391 og 392 og den deri nævnte retspraksis).

43 Den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, skal således klart og utvetydigt angive de specifikke grunde og de konkrete forhold, som Rådet har lagt til grund for vedtagelsen af den anfægtede bestemmelse, navnlig hvad angår de tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som denne institution har henvist til, og grundene til, at den finder, at disse tilsidesættelser påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde.

44 Indledningsvis skal det foreliggende anbringende forkastes som uvirksomt, for så vidt som det vedrører den utilstrækkelige begrundelse af Kommissionens forslag og Kommissionens meddelelse. I overensstemmelse med den retspraksis, der er anført i præmis 42 ovenfor, skal spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, nemlig ikke blot vurderes i forhold til ordlyden af den retsakt, der påstås annulleret, men også i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Denne sammenhæng, herunder bl.a. forslaget til den pågældende retsakt, kan ikke i sig selv og uafhængigt af begrundelsen i denne retsakt begrunde en annullation af sidstnævnte (dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 250). I det foreliggende tilfælde kan den eventuelle utilstrækkelige karakter af begrundelsen for Kommissionens forslag og Kommissionens meddelelse, selv om disse dokumenter indgår i den sammenhæng, hvori gennemførelsesafgørelse 2022/2506 blev vedtaget, således ikke i sig selv og uafhængigt af gennemførelsesafgørelse 2022/2506's egen begrundelse begrunde en annullation af sidstnævnte.

45 Dernæst bemærkes, at følgende er anført i 11. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506:

»[D]er [er] betænkeligheder med hensyn til den manglende anvendelse af reglerne for offentlige udbud og interessekonflikter på »truster af offentlig interesse« og de enheder, der forvaltes af dem, og den manglende gennemsigtighed med hensyn til disse trusters forvaltning af midler. Disse problemer og det forhold, at de gentager sig over tid, viser, at de ungarske myndigheder af systemiske årsager ikke har været i stand til, at de har undladt, eller at de ikke været villige til at forhindre, at der træffes afgørelser, der er i strid med gældende ret for så vidt angår [...] interessekonflikter, og dermed i tilstrækkelig grad at imødegå risikoen for korruption. De udgør en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, navnlig retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, og giver anledning til betænkeligheder med hensyn til magtfordelingen.«

46 Desuden præciseres følgende i 43. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506:

»[På trods af visse lovgivningsmæssige ændringer forhindrer] [d]e [ungarske] lovgivningsmæssige rammer [...] stadig ikke, at højtstående embedsmænd, herunder højtstående politiske ledere fra nationalforsamlingen og Ungarns selvstændige organer, kan sidde i bestyrelser for kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse [...]. Endvidere har Ungarn pr. 1. november 2022 genindført muligheden for (ved en undtagelse fra det generelle forbud), at højtstående politiske ledere kan have andre lønnede ansættelser, herunder i bestyrelser for kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse. Rådet finder af disse grunde, som er nærmere beskrevet i Kommissionens meddelelse, at svaghederne i de lovgivningsmæssige rammer kombineret med den nye lovgivningsmæssige udvikling forstærker den mulige interessekonflikt, som den afhjælpende foranstaltning skulle afhjælpe, og derfor gør dem utilstrækkelige til at imødegå de betænkeligheder, som Kommissionen oprindeligt havde givet udtryk for.«

47 Endelig er følgende anført i 62. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506:

»Med hensyn til de konstaterede tilsidesættelser i forbindelse med truster af offentlig interesse har den lovgivningsmæssige ramme i Ungarn svagheder som beskrevet ovenfor, som ikke har afhjulpet den risiko for interessekonflikter, som den afhjælpende foranstaltning skulle afhjælpe. I lyset af den afhjælpende foranstaltnings utilstrækkelighed består der fortsat en risiko for Unionens budget, som bedst kan afhjælpes gennem et forbud mod at indgå nye retlige forpligtelser med truster af offentlig interesse og de enheder, som de ejer helt eller delvis, inden for rammerne af ethvert program, som gennemføres ved direkte eller indirekte forvaltning [...].«

48 Det følger således af 11., 43. og 62. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506, at den hævdede tilsidesættelse af retsstatsprincippet, der påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller dens finansielle interesser, vurderes i lyset af retssikkerhedsprincippet, forbuddet mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning og princippet om magtens deling og i det foreliggende tilfælde er konkretiseret ved tilstedeværelsen af eventuelle interessekonflikter.

49 Den hævdede tilsidesættelse af retsstatsprincippet består i en faktisk situation og i de lovgivningsmæssige rammer i Ungarn, der ikke forhindrer højtstående embedsmænd, herunder højtstående politiske ledere, i at sidde i bestyrelser for kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse, der er oprettet ved den ungarske lov IX. Denne tilsidesættelse af retsstatsprincippet forværres af den omstændighed, at Ungarn pr. 1. november 2022 genindførte muligheden for, at højtstående politiske ledere kan have andre lønnede ansættelser, herunder i bestyrelser for kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse, der er oprettet ved den nævnte lov.

50 Det følger heraf, at Rådet tilstrækkelig detaljeret og udførligt har redegjort for grundene til, at den anfægtede bestemmelse blev vedtaget.

51 Hvad angår sagsøgerens argument om, at truster af offentlig interesse ikke har nogen indflydelse på Unionens midler i forbindelse med den direkte eller indirekte forvaltning af Unionens budget, og at disse midler under alle omstændigheder modtages direkte af universiteterne, skal dette forkastes, eftersom det tager sigte på at anfægte grundlaget for den anfægtede bestemmelse og ikke dens begrundelse. Det samme gælder sagsøgerens argument om en reel forbindelse mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og påvirkningen eller risikoen for påvirkning af Unionens budget.

52 Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten skal derfor forkastes som delvis uvirksomt, delvis ugrundet.

Anbringendet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retten til forsvar

53 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse tilsidesætter retssikkerhedsprincippet, for så vidt som universitetet først fik kendskab til dens virkninger ved offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*. Den er ligeledes i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, eftersom suspensionen af såvel undertegnelsen af den tilskudsaftale, for hvilken der allerede var gennemført en udvælgelsesprocedure, som af den årlige fornyelse af tilskudsaftalerne ikke kunne forudses. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at universitetets ret til forsvar ikke blev overholdt på grund af den manglende høring af de ungarske videregående uddannelsesinstitutioner, der var ejet af en trust af offentlig interesse, inden vedtagelsen af den anfægtede bestemmelse.

54 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt denne argumentation.

55 I første række følger det hvad angår tilsidesættelsen af retssikkerhedsprincippet af fast retspraksis, at dette princip kræver dels, at retsreglerne er klare og præcise, dels at deres anvendelse er forudsigelig for borgerne, især når de kan have bebyrdende virkninger. Nævnte princip kræver bl.a., at en lovgivning giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at disse sidstnævnte ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 319 og den deri nævnte retspraksis).

56 Disse krav kan imidlertid ikke forstås således, at de er til hinder for, at en EU-institution i forbindelse med en bestemmelse i en retsakt, som denne vedtager, anvender et abstrakt juridisk begreb, eller således, at de pålægger, at en sådan abstrakt bestemmelse skal nævne de forskellige konkrete tilfælde, hvori begrebet kan finde anvendelse, for så vidt som denne institution ikke på forhånd kan fastlægge alle disse tilfælde (jf. i denne retning dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 320 og den deri nævnte retspraksis).

57 Følgelig tilsidesætter en bestemmelse i en EU-retsakt kun retssikkerhedsprincippet på grund af dens manglende klarhed, hvis den er så tvetydig, at den er til hinder for, at borgerne med tilstrækkelig sikkerhed kan rydde eventuel tvivl vedrørende rækkevidden eller betydningen af bestemmelsen af vejen (jf. i denne retning dom af 14.4.2005, Belgien mod Kommissionen, C-110/03, EU:C:2005:223, præmis 31, og af 22.5.2007, Mebrom mod Kommissionen, T-216/05, EU:T:2007:148, præmis 108).

58 I det foreliggende tilfælde fastsætter den anfægtede bestemmelse, at »[n]år Kommissionen gennemfører Unionens budget [...], må der ikke indgås retlige forpligtelser med truster af offentlig interesse, der er oprettet i henhold til den ungarske lov IX [...], eller med enheder, der ejes helt eller delvis af sådanne truster af offentlig interesse«.

59 Det fremgår således af den anfægtede bestemmelse, at det forhold, at sagsøgeren er en enhed, der ejes af en trust af offentlig interesse, der er oprettet i henhold til den ungarske lov IX, forhindrer Kommissionen i at indgå retlige forpligtelser med denne i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget ved direkte eller indirekte forvaltning.

60 Under disse omstændigheder er den anfægtede bestemmelse tilstrækkelig klar og præcis, og den er dermed i overensstemmelse med kravene om retssikkerhed og forudsigelighed.

61 Denne konklusion drages ikke i tvivl af sagsøgerens argumentation om, at universitetet først fik kendskab til indholdet af den anfægtede bestemmelse på dagen for dens offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*. Det følger nemlig ikke af denne faktiske omstændighed, at sagsøgeren ikke var i stand til at få nøjagtigt kendskab til sine rettigheder og forpligtelser, eller at anvendelsen af den nævnte bestemmelse var uforudsigelig.

62 I anden række bemærkes hvad angår tilsidesættelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, at retten til at påberåbe sig dette princip som en naturlig følge af retssikkerhedsprincippet gælder for enhver retsundergiven, hos hvem en EU-institution har givet anledning til begrundede forventninger ved at afgive præcise løfter til den pågældende (jf. dom af 16.12.2020, Rådet mod K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 178 og den deri nævnte retspraksis).

63 I det foreliggende tilfælde konstaterer Retten, at sagsøgeren ikke kan hævde, at universitetet havde berettigede forventninger med hensyn til tildeling af ny EU-finansiering i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget ved direkte eller indirekte forvaltning, hvis Ungarn tilsidesatte retsstatsprincippet. Sagsøgeren har i øvrigt ikke godtgjort, at universitetet skulle have modtaget konkrete forsikringer herom.

64 I tredje række bemærkes hvad angår den af sagsøgeren hævdede tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til at blive hørt følgende.

65 For det første følger det hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt det var nødvendigt at høre de ungarske videregående uddannelsesinstitutioner, der ejes af en trust af offentlig interesse, af artikel 5 i gennemførelsesafgørelse 2022/2506, at afgørelsen er rettet til Ungarn. Artikel 6, stk. 1-9, i forordning 2020/2092 fastsætter den procedure, som Kommissionen skal følge, og angiver de forskellige oplysninger, der skal udveksles med den berørte medlemsstat. Ingen bestemmelse pålagde Kommissionen at høre nogen anden part end den berørte medlemsstat.

66 For det andet er retten til at blive hørt fastsat i artikel 41, stk. 2, litra a), i chartret om grundlæggende rettigheder og omfatter bl.a. retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt.

67 Retten til at blive hørt er en del af retten til forsvar og er et grundlæggende EU-retligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat specifikke bestemmelser herom. Dette princip indebærer, at adressater for afgørelser, der i væsentlig grad påvirker deres interesser, skal have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende vedrørende de omstændigheder, der er lagt dem til last som grundlag for disse afgørelser (jf. dom af 28.10.2021, Vialto Consulting mod Kommissionen, C-650/19 P, EU:C:2021:879, præmis 122 og den deri nævnte retspraksis).

68 Retten til at blive hørt i forbindelse med en administrativ procedure vedrørende en bestemt person, der skal overholdes, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure, kan imidlertid ikke overføres til en procedure, der fører til vedtagelsen af en almengyldig retsakt (jf. i denne retning dom af 22.6.2023, Arysta LifeScience Great Britain mod Kommissionen, C-259/22 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2023:513, præmis 50, og af 11.9.2002, Alpharma mod Rådet, T-70/99, EU:T:2002:210, præmis 388 og den deri nævnte retspraksis),

såsom gennemførelsesafgørelse 2022/2506 (jf. i denne retning kendelse af 4.4.2024, Állatorvostudományi Egyetem mod Rådet og Kommissionen, T-133/23, ikke trykt i Sml., EU:T:2024:212, præmis 41).

69 Hvad særligt angår almengyldige retsakter kræver hverken proceduren for udarbejdelse heraf eller disse retsakter selv i medfør af EU-rettens almindelige retsprincipper, såsom retten til at blive hørt eller oplyst, deltagelse af de berørte personer. Dette er ikke tilfældet, hvis en udtrykkelig bestemmelse i de retlige rammer for vedtagelsen af denne retsakt giver en berørt person en sådan processuel rettighed (dom af 22.6.2023, Arysta LifeScience Great Britain mod Kommissionen, C-259/22 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2023:513, præmis 51; jf. ligeledes dom af 19.12.2019, Probelte mod Kommissionen, T-67/18, EU:T:2019:873, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).

70 Den procedure, der er fastsat i artikel 6, stk. 1-9, i forordning 2020/2092 med henblik på vedtagelse af passende foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget, fastsætter imidlertid kun en forpligtelse til at høre den berørte medlemsstat og angiver de forskellige oplysninger, der skal udveksles mellem Kommissionen og denne medlemsstat. Sagsøgeren har desuden ikke bestridt, at denne procedure blev behørigt fulgt. I det foreliggende tilfælde følger det i øvrigt af første, anden, sjette, ottende, niende og tiende betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506, at Kommissionen førte en dialog med de ungarske myndigheder, inden den fremsendte sit forslag til Rådet.

71 Det skal tilføjes, at Kommissionen og Rådet ikke har henvist til individuelle tilsidesættelser af retsstatsprincippet, systemisk svig eller konkrete interessekonflikter, som sagsøgeren måtte have været involveret i, og som ville have som begrundet vedtagelse af specifikke foranstaltninger i henhold til forordning 2020/2092, der ville have krævet overholdelse af sagsøgerens ret til at blive hørt. Den omstændighed alene, at den anfægtede bestemmelse berører sagsøgeren på samme måde som andre tilskudsmodtagere på grund af alvorlige systemiske tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som Kommissionen og Rådet har gjort gældende, giver ikke sagsøgeren en sådan særlig processuel ret.

72 Under disse omstændigheder må det fastslås, at sagsøgeren ikke med føje kan påberåbe sig en tilsidesættelse af sin ret til at blive hørt.

73 Det foreliggende anbringende skal derfor forkastes som ugrundet, for så vidt som det vedrører en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og som uvirksomt, for så vidt som det vedrører retten til forsvar.

Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092

74 Sagsøgeren har, støttet af Ungarn, gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse tilsidesætter artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092.

75 Ifølge sagsøgeren har Kommissionen og Rådet ikke underbygget, at betingelserne for at vedtage den foranstaltning, der er omhandlet i den anfægtede bestemmelse, var opfyldt, nemlig at der var påvist en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, den alvorlige risiko for påvirkning af den forsvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde og årsagsforbindelsen, navnlig at der er en reel forbindelse mellem den nævnte tilsidesættelse og en sådan påvirkning eller en sådan alvorlig risiko for påvirkning.

76 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt denne argumentation.

77 Indledningsvis bemærkes, at artikel 4 i forordning 2020/2092 fastsætter betingelserne for vedtagelse af passende foranstaltninger i henhold til denne forordning.

78 I artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 er det anført, at sådanne foranstaltninger skal træffes, hvor det i overensstemmelse med samme forordnings artikel 6 konstateres, at tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde.

79 I henhold til artikel 6 i forordning 2020/2092 skal Kommissionen i en skriftlig meddelelse til den berørte medlemsstat redegøre for de faktuelle elementer og specifikke forhold, på hvilke den baserer sine konstateringer om, at der er rimelige grunde til at antage, at betingelserne i denne forordnings artikel 4, stk. 1, er opfyldt (dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 338), og navnlig at tilsidesættelserne påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde, idet sidstnævnte betingelse således kræver, at der foreligger en reel forbindelse mellem disse tilsidesættelser og en sådan påvirkning eller en sådan alvorlig risiko for påvirkning (jf. i denne retning dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 111 og 147).

80 Domstolen har endvidere fastslået, at forebyggelsen af påvirkninger som de i artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 omhandlede krævede, at de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet udgjorde en »alvorlig« risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser, og dermed forudsatte, at Kommissionen og Rådet godtgjorde, at der var stor sandsynlighed for, at denne risiko blev udmøntet i forhold til de situationer eller den adfærd fra myndighedernes side, som er nævnt i artikel 4, stk. 2, i forordning 2020/2092 (dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 299).

81 Endelig følger det af artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning 2020/2092, at tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der kan begrunde vedtagelse af passende foranstaltninger i henhold til denne forordning, skal vedrøre de situationer eller den adfærd fra myndighedernes side, som er opregnet i denne forordnings artikel 4, stk. 2, litra a)-h), for så vidt som disse situationer eller denne adfærd er relevante for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

82 I denne henseende nævner artikel 4, stk. 2, litra h), i forordning 2020/2092 udtrykkeligt alle andre situationer og al anden adfærd fra myndighedernes side, som er relevant i forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

83 Domstolen har fastslået, at udtrykket »andre situationer eller anden adfærd fra myndigheders side« i artikel 4, stk. 2, litra h), i forordning 2020/2092 skulle fortolkes i lyset af forordningens artikel 4, stk. 2, litra a)-g), og artikel 4, stk. 1, og de proceduremæssige krav i dens artikel 6, stk. 1-9. Ifølge Domstolen giver artikel 4, stk. 2, litra h), i forordning 2020/2092 ikke den liste over tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der fremgår af bestemmelsens stk. 2, en ikkeudtømmende karakter, af den grund at disse situationer er defineret i abstrakte og generelle vendinger (dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 252-255; jf. ligeledes i denne retning dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 178 og 334).

84 Det fremgår således af artikel 4, sammenholdt artikel 6, stk. 1, i forordning 2020/2092, at Rådet og Kommissionen, for at begrunde vedtagelsen af passende foranstaltninger i henhold til denne forordning, konkret skal fastlægge for det første, at der er rimelige grunde til at antage, at mindst ét af de retsstatsprincipper, der er nævnt i denne forordnings artikel 2, litra a), er blevet tilsidesat i en medlemsstat, for det andet, at denne tilsidesættelse vedrører i hvert fald én af de situationer, der kan tilskrives en myndighed i en medlemsstat, eller én adfærd fra denne myndigheds side som omhandlet i nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, for så vidt som disse situationer eller denne adfærd er relevante for den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og for det tredje, at denne tilsidesættelse påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke denne forsvarlige forvaltning eller beskyttelsen af disse finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde i kraft af en reel forbindelse mellem disse tilsidesættelser og denne påvirkning eller alvorlige risiko for påvirkning (dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 288).

85 Med henblik på at afgøre, om den anfægtede bestemmelse tilsidesætter artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092, således som sagsøgeren har gjort gældende, skal det derfor, i lyset af universitetets argumentation, undersøges, om de krav, der er fastsat i forordning 2020/2092 og retspraksis, er blevet overholdt.

– *Domstolsprøvelsens intensitet*

86 Rådet har, støttet af Kommissionen, gjort gældende, at institutionerne råder over en vid skønsmargen ved fastlæggelsen af de foranstaltninger, som de finder passende med henblik på at afhjælpe tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat.

87 Kommissionen har i retsmødet præciseret, at i betragtning af emnernes kompleksitet og de budgetmæssige foranstaltninger, der er genstand for domstolsprøvelsen i den foreliggende sag, bør både Kommissionen selv og Rådet indrømmes en vid skønsmargen ved deres vurderinger i denne sammenhæng, således at domstolsprøvelsen begrænses til åbenbart urigtige skøn.

88 Rådet og Kommissionen har imidlertid i retsmødet medgivet, at betingelsen i artikel 4 i forordning 2020/2092 om, at der skal foreligge en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, er et retligt spørgsmål, med hensyn til hvilket Unionens retsinstansers prøvelse skal være streng.

89 Sagsøgeren har, støttet af Ungarn, anført, at Retten i det foreliggende tilfælde skal foretage en fuldstændig prøvelse.

90 Retten bemærker indledningsvis, at det retsstatsprincip, som Unionen bygger på, indebærer, at både medlemsstaterne og EU-institutionerne er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med EUF-traktaten, hvorved der er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Den Europæiske Unions Domstol skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter (jf. i denne retning dom af 23.4.1986, Les Verts mod Parlamentet, 294/83, EU:C:1986:166, præmis 23 og 24).

91 I forbindelse med denne domstolsprøvelse foretager Unionens retsinstanser en fuldstændig efterprøvelse af retsspørgsmål, hvilket omfatter den fortolkning, der skal foretages af retlige bestemmelser på grundlag af objektive elementer, samt efterprøvelsen af, om betingelserne for at anvende en sådan bestemmelse er opfyldt eller ej (jf. i denne retning dom af 9.11.2022, Cambodja og CRF mod Kommissionen, T-246/19, EU:T:2022:694, præmis 45).

92 I de tilfælde, hvor EU-institutionerne råder over en vid skønsbeføjelse, navnlig hvad angår bedømmelsen af faktuelle forhold af økonomisk, teknisk eller videnskabelig meget kompleks karakter, til at bestemme karakteren og omfanget af de tiltag, som de vedtager, er udøvelsen af denne beføjelse desuden ikke unddraget domstolsprøvelse. I forbindelse med denne prøvelse skal Unionens retsinstanser nemlig undersøge, om udøvelsen af en sådan beføjelse er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn, om der foreligger magtfordrejning, eller om disse myndigheder åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn. I en sådan situation kan Unionens retsinstanser ikke sætte deres egen vurdering af de faktiske omstændigheder af økonomisk, videnskabelig eller teknisk karakter i stedet for institutionernes, idet institutionerne efter traktaterne varetager denne opgave alene (jf. i denne retning dom af 18.7.2007, Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen, C-326/05 P, EU:C:2007:443, præmis 75 og 76, af 4.5.2023, ECB mod Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, præmis 55, og af 1.8.2025, Frankrig og Kommissionen mod CWS Powder Coatings m.fl., C-71/23 P og C-82/23 P, EU:C:2025:601, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).

93 I denne henseende følger det af fast retspraksis, at Unionens retsinstanser ikke blot skal tage stilling til bl.a. den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, samt oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner (jf. dom af 4.5.2023, ECB mod Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

94 Hvad derimod angår fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder, der ikke er økonomisk, teknisk eller videnskabeligt komplicerede, er Unionens retsinstansers domstolsprøvelse fortsat fuldstændig (jf. i denne retning dom af 23.9.2020, Medac Gesellschaft für klinische Spezialpräparate mod Kommissionen, T-549/19, EU:T:2020:444, præmis 47 (ikke trykt i Sml.)).

95 Som det er anført i Domstolens praksis, har EU-lovgiver således på ingen måde tillagt Rådet og Kommissionen en ubegrænset ret til på baggrund af politiske overvejelser at vurdere, om retsstatsprincippet er overholdt, eller til generelt at knytte enhver konstateret tilsidesættelse af dette princip til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-midlerne. EU-lovgiver har nemlig underlagt indledningen af proceduren de kriterier, som er anført i præmis 77-84 ovenfor, og som sikrer, at disse institutioners vurderinger henhører under EU-rettens anvendelsesområde og er af juridisk og ikke politisk karakter (dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 358).

96 Det følger af denne retspraksis, at forpligtelsen for Kommissionen og Rådet til, når de undersøger, om det er begrundet at vedtage passende foranstaltninger, at støtte sig på konkrete forhold og respektere objektivitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne er underlagt Unionens retsinstansers fulde prøvelsesret (jf. i denne retning domme af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 149, og Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 167, 202 og 286).

97 Det kan derfor ikke hævdes, at domstolsprøvelsen i den foreliggende sag er en begrænset prøvelse.

– *Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger tilsidesættelser af retsstatsprincippet*

98 Sagsøgeren har i stævningen udtrykkeligt anført, at universitetet ikke fremfører noget argument om, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, i forordning 2020/2092 om tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

99 Sagsøgeren har imidlertid i realiteten bestridt, at der foreligger en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, for så vidt som universitetet foreholder Kommissionen og Rådet, at de ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort tilsidesættelser begået af universiteterne i almindelighed og af sagsøgeren selv i særdeleshed. Sagsøgeren har endvidere anført, at betænkelighederne vedrørende anvendelsen af reglerne for offentlige udbud og interessekonflikter på truster af offentlig interesse var blevet imødegået ved de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn havde meddelt.

100 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt sagsøgerens argumentation.

101 Som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i præmis 84 ovenfor, er den første af betingelserne for, at der kan vedtages foranstaltninger til beskyttelse af budgettet i henhold til forordning 2020/2092, at det konstateres, at der foreligger en tilsidesættelse af retsstatsprincippet som defineret i den nævnte forordnings artikel 2, litra a).

102 Hvad for det første angår sagsøgerens argument om, at betænkelighederne vedrørende anvendelsen af reglerne om offentlige udbud og interessekonflikter på truster af offentlig interesse var blevet imødegået ved de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn havde meddelt, bemærkes, at Rådet i 3. og 11. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506 anførte, at Kommissionen oprindeligt havde betænkeligheder med hensyn til den manglende anvendelse af reglerne om offentlige udbud og interessekonflikter på truster af offentlig interesse og de enheder, som forvaltedes af dem.

103 I 29. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506 er det anført, at de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn havde foreslået, i princippet samlet set ville kunne afhjælpe problemerne med systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i forbindelse med offentlige udbud, risiko for interessekonflikter og betænkeligheder vedrørende truster af offentlig interesse.

104 Retten konkluderer derfor heraf, at de alvorlige systemiske svagheder i forbindelse med offentlige udbud som følge af den manglende anvendelse af reglerne for interessekonflikter og offentlige udbud på truster af offentlig interesse og de enheder, som forvaltedes af dem, er blevet imødegået ved Ungarns afhjælpende foranstaltninger. De er derfor ikke længere som sådan, og for så vidt som de udelukkende vedrører truster af offentlig interesse, omfattet af de tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som Rådet har gjort gældende i gennemførelsesafgørelse 2022/2506, og som Retten undersøger i den foreliggende sag.

105 Hvad for det andet angår spørgsmålet om tilsidesættelser begået af enheder, der ejes af truster af offentlig interesse i almindelighed, eller af sagsøgeren i særdeleshed, bemærkes, at forordning 2020/2092 både omhandler individuelle tilsidesættelser af retsstatsprincippet og systemiske tilsidesættelser.

106 De situationer eller den adfærd fra myndighedernes side, der er opregnet i artikel 4, stk. 2, litra a)-h), i forordning 2020/2092 som tilsidesættelser af retsstatsprincippet som omhandlet i denne forordning, omfatter nemlig situationer eller adfærd af såvel individuel som systemisk karakter. Desuden fremgår det af 15. betragtning til forordning 2020/2092, at ikke alene individuelle tilsidesættelser af retsstatsprincippet, men også udbredte tilsidesættelser eller tilsidesættelser, der skyldes tilbagevendende praksis eller undladelser fra offentlige myndigheders side eller generelle foranstaltninger vedtaget af sådanne myndigheder, kan være til alvorlig skade for Unionens finansielle interesser.

107 Domstolen har i denne henseende fastslået, at når tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der efter deres art kunne være systematiske, ligeledes påvirkede eller udgjorde en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af dens finansielle interesser, kunne Unionen ikke foreholdes at have gennemført de midler, der var nødvendige for at beskytte denne forsvarlige forvaltning og disse finansielle interesser (jf. i denne retning dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 362).

108 I den foreliggende sag bemærkes, at det fremgår af 11., 43. og 62. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506, at tilsidesættelsen af retsstatsprincippet følger af en faktisk situation og af de lovgivningsmæssige rammer i Ungarn, der ikke forhindrer højtstående embedsmænd, herunder højtstående politiske ledere, i at sidde i bestyrelser for kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse, hvilket øger den mulige risiko for interessekonflikter.

109 Endvidere er det udtrykkeligt anført i 58. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506, at »de konstaterede tilfælde af manglende overholdelse vedrører tilsidesættelser af systemisk karakter«.

110 I denne henseende er det i punkt 128 i Kommissionens forslag anført, at »[m]ed hensyn til tilsidesættelsernes art mener Kommissionen, at vurderingen af [...] de tilsidesættelser, der vedrører interessekonflikter i truster af offentlig interesse, har ført til den konklusion, at disse problemer [var] tegn på tilsidesættelser af retsstatsprincippet, navnlig af artikel 3, litra b), i forordning [...] 2020/2092, da de inde[bar], at det ikke [blev] forhindre[t], at offentlige myndigheder [traf] vilkårlige eller ulovlige afgørelser, og at dette ikke [blev] korrigere[t] eller straffe[t], og at det ikke [blev] sikre[t], at der ikke forekom[...] interessekonflikter«.

111 Kommissionen anførte ligeledes i punkt 57 i sit forslag, at tilsidesættelserne af retsstatsprincippet bl.a. vedrørte den situation, der er nævnt i artikel 4, stk. 2, litra h), i forordning 2020/2092, dvs. »andre situationer [...], som [var] relevant(e) i forbindelse med den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser«, som i det foreliggende tilfælde kom til udtryk ved den øgede risiko for interessekonflikter som følge af den omstændighed, at højtstående politiske ledere sad i bestyrelser for truster af offentlig interesse.

112 Desuden er følgende præciseret i punkt 130 i Kommissionens forslag:

»[D]e konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet vedrører essentielle dele af den offentlige sektor i Ungarn, dvs. alle offentlige enheder, der gennemfører EU-midler, som kan være eller bliver ordregivende myndigheder, samt alle truster af offentlig interesse, som, selv om de er

private enheder, har et formål af almen interesse såsom uddannelse, forskning, miljø- og klimabeskyttelse og beskyttelse af kulturarven. De konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet er således systemiske og udbredte og dermed alvorlige.«

113 Endelig bemærkede Kommissionen i punkt 142 i sit forslag, at det i praksis ikke var en gennemførlig løsning kun at lade forbuddet mod at indgå nye retlige forpligtelser, inden for rammerne af programmer under direkte eller indirekte forvaltning, med truster af offentlig interesse og enheder ejet helt eller delvis af disse gælde for visse truster af offentlig interesse og visse enheder ejet af disse eller at gøre det muligt at indgå delvise retlige forpligtelser med sådanne enheder.

114 Som det fremgår af punkt 70 i Kommissionens meddelelse, skaber den omstændighed, at højtstående embedsmænd og højtstående politiske ledere kan sidde i bestyrelser for truster af offentlig interesse, »en situation, hvor [disse] højtstående politiske ledere kan deltage i beslutningstagningen vedrørende udbetaling af offentlige midler til enheder, hvor de selv er ansat og har vigtige beslutningsbeføjelser«. Som Rådet har anført, udøver truster af offentlig interesse på grund af deres ved lov fastlagte karakter afgørende indflydelse på og kontrol med de enheder, som de ejer, således at de to enheder i praksis er uløseligt forbundne som én enhed. Enhver afgørelse om anvendelsen af EU-midler i en enhed, der forvaltes af en trust af offentlig interesse, vil derfor være berørt af risikoen for interessekonflikter vedrørende truster af offentlig interesse.

115 Det følger derfor af gennemførelsesafgørelse 2022/2506, sammenholdt med Kommissionens forslag og Kommissionens meddelelse, at betænkelighederne med hensyn til tilsidesættelserne af retsstatsprincippet vedrørte de retlige rammer for truster af offentlig interesse og navnlig organiseringen, funktionen og den manglende systemiske gennemsigtighed med hensyn til den forvaltning af midler, som disse truster og de enheder, som de ejede, foretog, og ikke tilsidesættelser, der blev begået individuelt af disse truster eller af de enheder, som de ejede, såsom sagsøgeren.

116 Da de tilsidesættelser af retsstatsprincippet, som Rådet har gjort gældende, i det foreliggende tilfælde er af systemisk karakter, var Kommissionen og Rådet følgelig ikke forpligtede til at godtgøre individuelle tilsidesættelser af retsstatsprincippet begået af hver enkelt berørt enhed. En sådan fortolkning ville nemlig gøre det umuligt at vedtage foranstaltninger med henblik på at afhjælpe systemiske tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

117 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at Kommissionen og Rådet i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092, sammenholdt med bl.a. samme forordnings artikel 3, litra b), i tilstrækkelig grad har godtgjort tilsidesættelserne af retsstatsprincippet som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 2, litra a). Disse tilsidesættelser består i en alvorlig risiko for eventuelle interessekonflikter på grund af de lovgivningsmæssige rammer i Ungarn, som gør det muligt for højtstående embedsmænd og højtstående politiske ledere at sidde i bestyrelser for truster af offentlig interesse, der er oprettet ved den ungarske lov IX, og er af systemisk karakter, fordi Ungarn af systemiske årsager ikke har været i stand til, har undladt eller ikke har været villig til at forhindre, at der træffes afgørelser, der er i strid med gældende ret for så vidt angår interessekonflikter.

118 Under disse omstændigheder krævede konstateringen af, at der forelå en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, ikke, med henblik på vedtagelsen af den anfægtede bestemmelse, at det blev godtgjort, at enheder, såsom sagsøgeren, eller truster, der ejede disse, havde begået individuelle tilsidesættelser.

119 Det følger heraf, at sagsøgerens argumenter vedrørende tilsidesættelserne af retsstatsprincippet skal forkastes.

– Kravet om en påvirkning eller en alvorlig risiko for påvirkning af den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser

120 I første række har sagsøgeren anført, at i forbindelse med projekter under direkte eller indirekte forvaltning er hverken de ungarske truster af offentlig interesse eller de enheder, der ejes af sådanne truster, enheder, der har til opgave at gennemføre disse projekter. De skal således ikke iværksætte indkaldelser af forslag, vurdere forslagene, underskrive tilskudsaftaler, føre tilsyn med gennemførelsen af projekterne, kontrollere og evaluere resultaterne eller foretage kontroller eller sikre, at projekterne er i overensstemmelse med reglerne. Dette påhviler snarere Kommissionen eller andre enheder med ansvar for gennemførelsen.

121 Ungarn har i denne henseende gjort gældende, at Kommissionen under den procedure, der førte til vedtagelsen af gennemførelsesafgørelse 2022/2506, på ingen måde godtgjorde, hvordan tilstedeværelsen af eventuelle interessekonflikter specifikt påvirkede anvendelsen af EU-midler. Hvad angår programmer som Erasmus+ eller Horisont Europa overvåger Kommissionen af egen drift programmernes funktion og anvendelsen af midler fra EU-budgettet. Ungarn har således bestridt, at en potentiel situation med interessekonflikter kan udgøre en reel risiko for EU-midlerne.

122 Disse argumenter hviler imidlertid på et fejlagtigt postulat. I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, er både de ungarske truster af offentlig interesse og de enheder, der ejes af sådanne truster, nemlig omfattet af den anfægtede bestemmelse, fordi de kan have til opgave at gennemføre projekter under indirekte forvaltning, men også som tilskudsmodtagere i forbindelse med disse projekter under direkte eller indirekte forvaltning.

123 I denne henseende bemærkes, at den anfægtede bestemmelse følger af anvendelsen af en af de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, i forordning 2020/2092. Denne forordnings artikel 5, stk. 1, litra a), nr. ii), fastsætter, at hvor Kommissionen gennemfører Unionens budget ved direkte eller indirekte forvaltning i henhold til artikel 62, stk. 1, litra a) og c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1), og hvor modtageren af midler fra dette budget er en offentlig enhed, kan Rådet forbyde Kommissionen at indgå nye retlige forpligtelser med denne enhed. Sagsøgeren har ikke bestridt det i 22. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506 anførte om, at truster af offentlig interesse og de enheder, der er helt eller delvis ejet af disse, betragtes som offentlige enheder, der kan være tilskudsmodtagere i forbindelse med projekter under direkte eller indirekte forvaltning.

124 I anden række har sagsøgeren gjort gældende, at trusterne af offentlig interesse og bestyrelsesmedlemmerne i disse truster ikke kan have adgang til den direkte EU-finansiering, som de enheder, der ejes af sådanne truster, modtager.

125 Det følger af § 22, stk. 4, i den ungarske lov IX, at trusten af offentlig interesse alt efter den ungarske videregående uddannelsesinstitutions oprettelsesakt kan have betydelige beføjelser med hensyn til denne institutions budgetmæssige, operationelle og organisatoriske anliggender.

126 De beføjelser, der er tillagt truster af offentlig interesse, som ejer videregående uddannelsesinstitutioner i Ungarn, er detaljeret beskrevet i nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (lov CCIV af 2011 om national videregående uddannelse (*Magyar Közlöny* 2011/165., herefter »den ungarske lov CCIV«)), der finder anvendelse på alle ungarske videregående uddannelsesinstitutioner. Denne lovs § 12 og 73 fastsætter kompetencefordelingen mellem bestyrelsen for den videregående uddannelsesinstitution og ejerne, der eventuelt kan være truster af offentlig interesse.

127 I denne henseende fastsætter § 12, stk. 3, i den ungarske lov CCIV som generel regel, at det tilkommer bestyrelsen at vedtage bl.a. budgettet, årsregnskabet og reglerne for den videregående uddannelsesinstitutions organisation og drift.

128 § 73, stk. 1, i den ungarske lov CCIV fastsætter for sin del, at medmindre andet er bestemt, er de rettigheder og forpligtelser, der er forbundet med ejernes kontrol, de samme, uanset hvilken enhed der udøver disse rettigheder og opfylder disse forpligtelser. Det følger således af denne lovs § 73, stk. 3, at ejerne har kompetence til bl.a. at vedtage og ændre den videregående uddannelsesinstitutions oprettelsesakt og til at revidere reglerne for dens organisation og drift.

129 Endelig bestemmer § 94, stk. 6, i den ungarske lov CCIV, at uanset denne lovs § 12, stk. 3, og § 73, stk. 3, kan akten om oprettelse af en privat videregående uddannelsesinstitution fastsætte bl.a., at den enhed, der ejer den videregående uddannelsesinstitution, godkender budgettet for den videregående uddannelsesinstitution, dens årsregnskab og reglerne for dens organisation og drift.

130 Det følger af samtlige de bestemmelser, der er nævnt i præmis 125-129 ovenfor, at i modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, kan de truster af offentlig interesse, der er oprettet ved den ungarske lov IX, og de højtstående embedsmænd og højtstående politiske ledere, der sidder i disse trusters bestyrelser, udøve afgørende indflydelse på de enheder, der ejes af disse truster, og dermed på den direkte EU-finansiering, som sådanne enheder modtager, af hensyn til egne økonomiske interesser og religiøse, faglige, politiske eller familiemæssige præferencer eller tilhørsforhold.

131 I tredje række har sagsøgeren gjort gældende, at den interessekonflikt, der er påpeget i gennemførelsesafgørelse 2022/2506, ikke vedrører EU-midler.

132 I denne henseende er det i 43. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506 nævnt, at de ungarske videregående uddannelsesinstitutioner, der ejes af en trust af offentlig interesse, er udelukket fra EU-finansiering på grund af risikoen for interessekonflikter som følge af højtstående embedsmænds og højtstående politiske lederes mulighed for at sidde i bestyrelsen for truster af offentlig interesse.

133 I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, følger det derfor af gennemførelsesafgørelse 2022/2506, at de højtstående embedsmænd og højtstående politiske ledere, der sidder i bestyrelser for truster af offentlig interesse i Ungarn, kan udøve afgørende indflydelse på de enheder, der ejes af disse truster, og dermed på den direkte EU-finansiering, som sådanne enheder modtager.

134 Sagsøgerens argument om, at Rådet ikke har godtgjort, at der er alvorlig risiko for påvirkning af den forsvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde, skal derfor forkastes.

– Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en reel og tilstrækkelig direkte forbindelse mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og dens indvirkning på Unionens budget

135 Ifølge sagsøgeren har Kommissionen og Rådet ikke godtgjort, at der foreligger en reel og tilstrækkelig direkte forbindelse mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og påvirkningen eller den alvorlige risiko for påvirkning af den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

136 Rådet har, støttet af Kommissionen, påstået dette argument forkastet.

137 Artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 kræver med henblik på vedtagelse af passende foranstaltninger, at det konstateres, at tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde. Denne betingelse kræver således, at der konstateres en »reel forbindelse« mellem disse tilsidesættelser og en sådan påvirkning eller en sådan alvorlig risiko for påvirkning (dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 165).

138 Det fremgår af 58. og 62. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506, at der på grund af utilstrækkeligheden af de afhjælpende foranstaltninger, som Ungarn havde meddelt for at råde bod på de systemiske tilsidesættelser af retsstatsprincippet, fortsat bestod en alvorlig risiko for Unionens budget, eftersom disse tilsidesættelser truede den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og beskyttelsen af Unionens finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde.

139 I punkt 33 i Kommissionens forslag er det i denne henseende anført, at oprettelsen af privatretlige enheder, som staten donerede betydelige offentlige aktiver til, kunne tyde på manglende offentlig kontrol med driften og forvaltningen af disse enheder.

140 Desuden er det i punkt 142 i Kommissionens forslag anført, at den undtagelse, hvorefter medlemmer af bestyrelsen for truster af offentlig interesse ikke skal overholde reglerne om interessekonflikter, kan påvirke et eventuelt budget, som disse enheder måtte gennemføre eller forvalte.

141 Det fremgår ligeledes af punkt 70 i Kommissionens meddelelse, at den undtagelse, som Ungarn genindførte fra den 1. november 2022, og som giver højtstående politiske ledere mulighed for at sidde i bestyrelser for truster af offentlig interesse, skaber en situation, hvor disse højtstående politiske leder kan deltage i beslutningstagningen vedrørende udbetaling af offentlige midler til enheder, hvor de selv har sæde og har vigtige beslutningsbeføjelser.

142 Endelig er det i punkt 154, nr. vi), i Kommissionens meddelelse anført, at »der fortsat [var] betydelige risici med hensyn til en række andre problemer, nemlig: [...] den fortsatte mulighed – efter Kommissionens vurdering af den foreslåede afhjælpende foranstaltning i september – for, at højtstående embedsmænd [kunne] deltage i bestyrelser for kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse, der [havde] til formål at udbetale store beløb i offentlige midler«.

143 I det foreliggende tilfælde konstaterer Retten, henset til betragtningerne i præmis 138-142 ovenfor, at sagsøgeren ejes af en trust af offentlig interesse og er under tilsyn af bestyrelsen for denne trust, hvis medlemmer udnævnes af den udøvende magt for en ubegrænset periode. Der er

således ud fra et systemisk synspunkt en reel og alvorlig risiko for, at valg vedrørende udvikling af universitetsprogrammer og -uddannelser og EU-finansierede forsknings- og udviklingsprojekter påvirkes direkte politisk eller simpelthen ikke længere støttes af politiske grunde.

144 Det skal således fastslås, at uden den anfægtede bestemmelse ville truster, hvori højtstående embedsmænd og herunder højtstående politiske ledere kan sidde, og enheder, der ejes af sådanne truster, kunne modtage midler fra EU-budgettet. Som det fremgår af præmis 125 ovenfor, kan truster af offentlig interesse have betydelige beføjelser med hensyn til de budgetmæssige, operationelle og organisatoriske anliggender i de enheder, som de ejer, såsom sagsøgeren i den foreliggende sag.

145 Der er desuden en reel risiko for, at personale, der er involveret i gennemførelsen af forsknings- og udviklingsprojekter eller videregående uddannelsesprojekter, der finansieres over EU-budgettet, udvælges af bestyrelserne for trusterne af offentlig interesse eller af universitetsledelsen på grundlag af deres politiske tilhørsforhold.

146 Inden for rammerne af Erasmus+- og Horisont Europa-programmerne kan truster af offentlig interesse derfor spille en rolle i forbindelse med udbetalingen af EU-midler til de endelige tilskudsmodtagere. Der er således en reel risiko for, at politiske, økonomiske eller personlige interessekonflikter får betydning ved valget af disse modtagere.

147 Rådet har i øvrigt med rette gjort gældende, at der hvad angår Erasmus+-programmet var en reel og systemisk risiko for, at interessekonflikter ville få betydning for udvælgelsen af de tilskudsmodtagende studerende og navnlig for valget og den gensidige anerkendelse af de støtteberettigede kurser, der følges i andre medlemsstater, således at der ville indgå betragtninger vedrørende andet end vurderingen af den akademiske fortjeneste i denne udvælgelsesproces.

148 Rådet har ligeledes, uden reelt at blive modsagt af sagsøgeren eller Ungarn, anført, at med hensyn til gennemførelsen af tilskud i henhold til Horisont Europa-programmet ville udvælgelsen af leverandører i udbudsprocedurer til gennemførelse af projekterne under dette program, der ofte var af stor betydning hvad angår de budgetmidler, der er afsat til videnskabelige projekter, være sårbar over for risikoen for utilbørlig påvirkning. De lovgivningsmæssige rammer i Ungarn ville også påvirke rekrutteringen af personale og andre processer vedrørende menneskelige ressourcer. Rådet har i betragtning af den allestedsnærværende politiske kontrol og risikoen for interessekonflikter anført, at alle interne processer, akademiske procedurer og forvaltningsstrukturer i forbindelse med anvendelsen af EU-midler kan blive genstand for ekstern påvirkning, hvilket kan føre til en uhensigtsmæssig anvendelse af EU-midler.

149 Beskyttelsen af Unionens finansielle interesser forudsætter imidlertid, at dens finansielle midler ikke anvendes til at finansiere enheder af offentlig interesse i medlemsstaterne, såsom truster, eller enheder, der ejes af disse, hvis funktionsmåde er i strid med retsstatsprincippet.

150 I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, har Kommissionen og Rådet i det foreliggende tilfælde derfor ført tilstrækkeligt bevis for, at der foreligger en reel og tilstrækkelig direkte forbindelse mellem de hævdede alvorlige og systemiske tilsidesættelser af retsstatsprincippet og påvirkningen eller den alvorlige risiko for påvirkning af den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

151 Det følger af det ovenstående, at argumentationen om, at der i gennemførelsesafgørelse 2022/2506 ikke er godtgjort en reel og tilstrækkelig direkte forbindelse mellem tilsidesættelsen af retsstatsprincippet og denne tilsidesættelses indvirkning på Unionens budget, følgelig skal forkastes som ugrundet. Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, i forordning 2020/2092 skal derfor ligeledes forkastes i sin helhed.

Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

152 Sagsøgeren har, støttet af Ungarn, gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

153 I denne forbindelse har sagsøgeren fremført otte argumenter. For det første burde Kommissionen i forbindelse med projekter under direkte eller indirekte forvaltning have vurderet situationen for truster af offentlig interesse og enheder ejet af disse forskelligt, alt efter om de var tilskudsmodtagere eller enheder, der havde til opgave at gennemføre disse projekter. For det andet støttede Rådet sig ved vedtagelsen af gennemførelsesafgørelse 2022/2506 fejlagtigt på problematikken vedrørende anvendelsen af reglerne om offentlige udbud på truster af offentlig interesse. For det tredje er den vedtagne foranstaltning ikke den mindst bebyrdende i forhold til typen af finansiering og typen af støtteberettigede omkostninger. For det fjerde rejser gennemførelsesafgørelse 2022/2506 tvivl om effektiviteten af retfærdige procedurer for udvælgelse og tildeling af EU-finansiering. For det femte er den anfægtede bestemmelse uforholdsmæssig i forhold til det forfulgte mål. For det sjette inddrog Rådet ikke muligheden for at indrømme individuelle fritagelser. For det syvende burde Rådet have foretaget en individuel undersøgelse af hver trust af offentlig interesse og af de enheder, der ejes af disse. For det ottende undersøgte Kommissionen og Rådet ikke muligheden for en forholdsmæssig nedsættelse af midlerne afpasset efter tilsidesættelsernes art, varighed, grovhed og omfang.

154 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt sagsøgerens argumenter.

155 I 62. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506 anførte Rådet, at den alvorlige risiko for budgettet som følge af eventuelle interessekonflikter i truster af offentlig interesse bedst kunne afhjælpes gennem den anfægtede bestemmelse, dvs. forbuddet for Kommissionen mod at indgå nye retlige forpligtelser med disse truster og de enheder, som de ejer helt eller delvis, når den gennemfører Unionens budget ved direkte eller indirekte forvaltning. Ifølge Rådet står en sådan foranstaltning i et rimeligt forhold til, hvad der er strengt nødvendigt for at nå målet om beskyttelse af Unionens budget mod de påvirkninger eller risici for påvirkning, der følger af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat.

156 Det bemærkes, at artikel 5, stk. 3, i forordning 2020/2092 fastsætter, at de foranstaltninger, der træffes i henhold til denne forordning, skal være forholdsmæssige. De fastsættes i lyset af den faktiske eller potentielle indvirkning af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet på den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser. Der tages behørigt hensyn til arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet. Foranstaltningerne skal så vidt muligt være rettet mod de EU-tiltag, der berøres af tilsidesættelserne. Det følger heraf, at de foranstaltninger, der træffes, skal være strengt forholdsmæssige i forhold til indvirkningen af de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet på Unionens budget eller på Unionens finansielle interesser (dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 302).

157 Proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger og er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU og i artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder, kræver, at EU-institutionernes retsakter er egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges, og de forvoldte ulemper må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 340; jf. ligeledes dom af 16.2.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 353 og den deri nævnte retspraksis).

158 I første række skal nødvendigheden og egnetheden af den anfægtede bestemmelse undersøges.

159 I denne henseende har sagsøgeren ikke fremlagt noget konkret forhold for Retten, der kan rejse tvivl om, at den anfægtede bestemmelse kan gøre det muligt at nå målet om beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet.

160 Sagsøgeren har nærmere bestemt blot anført, at Kommissionen i forbindelse med projekter under direkte eller indirekte forvaltning burde have vurderet situationen for truster af offentlig interesse og enheder ejet af disse forskelligt, alt efter om de var tilskudsmodtagere eller enheder, der havde til opgave at gennemføre disse projekter.

161 Som anført i præmis 122 og 123 ovenfor hviler dette argument imidlertid på et fejlagtigt postulat, eftersom såvel de ungarske truster af offentlig interesse som de enheder, der ejes af sådanne truster, er omfattet af den anfægtede bestemmelse, ikke blot fordi de kan have til opgave at gennemføre projekter, der finansieres over Unionens budget ved indirekte forvaltning, men også fordi de kan være modtagere af midler fra Unionens budget til gennemførelse af projekter under direkte eller indirekte forvaltning.

162 Desuden er sagsøgerens argument om, at Rådet ved vedtagelsen af gennemførelsesafgørelse 2022/2506 fejlagtigt støttede sig på problematikken vedrørende anvendelsen af reglerne om offentlige udbud på truster af offentlig interesse, uvirksomt. Som anført i præmis 104 ovenfor vedrører Rådets betænkeligheder nemlig ikke længere denne problematik.

163 På denne baggrund er sagsøgerens argumenter ikke tilstrækkelige til at godtgøre, at den anfægtede bestemmelse er uegnet, og må forkastes.

164 I anden række har sagsøgeren med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede bestemmelse er strengt nødvendig, anført, at den vedtagne foranstaltning ikke er den mindst bebyrdende. For at udelukke muligheden for videregående uddannelsesinstitutioner for at gennemføre Unionens budget ville det således have været tilstrækkeligt at forbyde indgåelse af nye retlige forpligtelser med videregående uddannelsesinstitutioner i deres egenskab af finansieringsinstitutioner, -enheder eller -organer og følgelig at udelukke disse institutioner fra den kategori af organer, der er omhandlet i artikel 62, stk. 1, litra c), nr. v)-vii), i forordning 2018/1046.

165 Det skal i denne henseende anføres, at den anfægtede bestemmelse ikke opstiller et forbud mod at indgå nye retlige forpligtelser for at udelukke, at videregående uddannelsesinstitutioner kan gennemføre Unionens budget, men snarere, således som det fremgår af den anfægtede

bestemmelse og af 22. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506, for at truster af offentlig interesse og enheder, der ejes af sådanne truster, ikke længere kan være modtagende enheder eller enheder, der gennemfører EU-programmer, som forvaltes direkte og indirekte.

166 Hvad først angår sagsøgerens argument om, at Rådet ikke inddrog muligheden for at indrømme individuelle fritagelser, følger det i øvrigt af præmis 225-228 nedenfor, at forordning 2020/2092 ikke udelukker, at Rådet fastsætter individuelle fritagelser inden for rammerne af disse passende foranstaltninger. Det må imidlertid konstateres, at individuelle fritagelser, henset til den systemiske karakter af de tilsidesættelser af retsstatsprincippet, der begrunder gennemførelsesafgørelse 2022/2506, ikke ville have beskyttet Unionens budget effektivt.

167 Dernæst fremgår det hvad angår sagsøgerens argument om, at Rådet burde have foretaget en individuel undersøgelse af situationen for hver trust af offentlig interesse og af de enheder, der ejes af disse, af 19. betragtning til forordning 2020/2092, at »[d]et er afgørende, at slutmodtageres og tilskudsmodtageres berettigede interesser beskyttes på behørig vis, når der vedtages foranstaltninger i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet«, og at »[n]år Kommissionen overvejer, hvilke foranstaltninger der skal vedtages, bør den tage hensyn til deres potentielle virkning på slutmodtagere og tilskudsmodtagere«.

168 Eftersom Rådet i den foreliggende sag har støttet sin afgørelse på potentielle systemiske tilsidesættelser af retsstatsprincippet, og for så vidt som det i gennemførelsesafgørelse 2022/2506 ikke hævdes, at slutmodtagerne eller tilskudsmodtagerne har været involveret i individuelle tilsidesættelser af retsstatsprincippet, f.eks. i konkrete tilfælde af korruption, svig eller interessekonflikter, bevarer denne afgørelse en almengyldig karakter og kan således have indvirkning på disse tilskudsmodtagere eller slutmodtagere, uden at det i det foreliggende tilfælde har været nødvendigt at foretage en individuel undersøgelse af hver enkelt trust af offentlig interesse eller af hver enhed ejet af en sådan trust.

169 Desuden bemærkes, at artikel 5, stk. 2, i forordning 2020/2092 bestemmer, at indførelsen af passende foranstaltninger ikke berører de offentlige enheders eller medlemsstaternes forpligtelser til at gennemføre programmet eller fonden, navnlig ikke de forpligtelser, som de har over for slutmodtagere eller tilskudsmodtagere, medmindre afgørelsen om vedtagelse af foranstaltningerne fastsætter andet.

170 I det foreliggende tilfælde fremgår det af gennemførelsesafgørelse 2022/2506, sammenholdt med Kommissionens forslag, at der blev taget hensyn til foranstaltningens potentielle virkning på navnlig slutmodtagere eller tilskudsmodtagere, som f.eks. sagsøgeren.

171 For det første skal det nemlig fastslås, at det blandt de fem foranstaltninger, der er opregnet i artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning 2020/2092, er forbuddet mod at indgå nye retlige forpligtelser, der er den mindst bebyrdende i forhold til de forfulgte mål. De øvrige foranstaltninger, der er opregnet i denne bestemmelse, ville have forstyrrende virkninger på de allerede igangværende programmer på ikrafttrædelsesdatoen for gennemførelsesafgørelse 2022/2506 og ligeledes skabe vanskeligheder for tredjemand. Konkret har denne foranstaltning gjort det muligt for slutmodtagerne af støtte fra Erasmus+- eller Horisont Europa-programmerne, selv efter vedtagelsen af den anfægtede bestemmelse, fortsat at modtage tilskud, der var tildelt før vedtagelsen af denne bestemmelse, helt indtil udløbet af de aftaler, der var indgået inden for rammerne af disse programmer.

172 For det andet viser 63. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506, hvorefter denne ikke berører Ungarns forpligtelser over for navnlig slutmodtagere eller tilskudsmodtagere, herunder forpligtelsen til at foretage betalinger, at Rådet har taget hensyn til denne afgørelses virkninger for slutmodtagerne og modtagerne af EU-finansiering.

173 Som det fremgår af 62. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506, påvirker den anfægtede bestemmelse desuden ikke de samlede tildelinger af midler inden for rammerne af EU-programmer under direkte eller indirekte forvaltning. Konkret betyder dette, at de ungarske universiteter, der ikke ejes af truster af offentlig interesse oprettet på grundlag af den ungarske lov IX, samt studerende, undervisere og forskere ved disse kan modtage EU-midler under Erasmus+- og Horisont Europa-programmerne.

174 Endelig bemærkes hvad angår sagsøgerens argument om, at Kommissionen og Rådet ikke undersøgte muligheden for en forholdsmæssig nedsættelse af midlerne afpasset efter tilsidesættelsernes art, varighed, grovhed og omfang, at den anfægtede bestemmelse blev vedtaget med det formål at afhjælpe tilsidesættelser af systemisk karakter. Forholdsmæssige nedsættelser af midlerne ville således ikke have beskyttet Unionens budget effektivt.

175 Under alle omstændigheder er det – hvis det antages, at de andre løsninger, som sagsøgeren har foreslået, er mindre bebyrdende – ikke godtgjort, at de gør det muligt at nå det mål, der er nævnt i præmis 159 ovenfor, nemlig at beskytte Unionens budget mod de påvirkninger, der kan følge af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat, lige så effektivt som den anfægtede bestemmelse. Det er således ikke godtgjort, at den anfægtede bestemmelse åbenbart går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

176 I tredje række har sagsøgeren med hensyn til den anfægtede bestemmelses forholdsmæssighed anført, at denne bestemmelse har konsekvenser på det økonomiske og faglige plan og for sagsøgerens omdømme, som på lang sigt er negative for de berørte videregående uddannelsesinstitutioner.

177 Som det fremgår af præmis 171 ovenfor, var det blandt de fem foranstaltninger, der er opregnet i artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning 2020/2092, forpligtelsen til ikke at indgå nye retlige forpligtelser, der var den mindst bebyrdende og den mindst forstyrrende for de igangværende programmer i forhold til de forfulgte mål. Det bemærkes, at Rådet inden for rammerne af nævnte forordnings artikel 5, stk. 1, ikke har en vid skønsmargen med hensyn til valget og rækkevidden af de foranstaltninger, der kan vedtages i henhold til denne forordning, eftersom de foranstaltninger, der kan vedtages, er udtømmende opregnet i denne artikel.

178 I øvrigt er den anfægtede bestemmelse ikke uforholdsmæssig, eftersom dens indvirkning på de samlede tildelinger af midler og på slutmodtagerne eller tilskudsmodtagerne, over for hvem Ungarn skal opfylde sine forpligtelser, er begrænset, således som det fremgår af 62. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506.

179 Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet skal derfor forkastes som ugrundet.

Anbringendet om tilsidesættelse af retten til at operere på et marked uden fordrejninger som fastsat i artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 101 TEUF – 108 TEUF

180 Sagsøgeren har anført, at den anfægtede bestemmelse er i strid med artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 101 TEUF – 108 TEUF, for så vidt som den begrænser universitetets ret til at udøve sine aktiviteter på et marked, der ikke er fordrejet, og den frie konkurrence og i uforholdsmæssig grad skader dets konkurrencemæssige stilling i forbindelse med igangværende eller fremtidige projekter.

181 Sagsøgeren har bl.a. gjort gældende, at den generelle udelukkelse af universiteterne fra enhver direkte EU-finansiering svarer til en selektiv støtteordning, eftersom universitetets konkurrenter kan drage fordel af den EU-finansiering, som det fremover er udelukket fra, hvilket medfører en konkurrencefordrejning. Den anfægtede bestemmelse forvrider konkurrencen, for så vidt som udelukkelsen fra EU-finansiering gør en udvælgelsesprocedure, der er baseret på fortjeneste og gennemført af Kommissionens uafhængige eksperter, mangelfuld, selektivt udelukker sagsøgeren fra at modtage EU-støtte og bevirker, at de midler, der er tildelt sagsøgeren, stilles til rådighed for konkurrerende universiteter. Desuden fører den anfægtede bestemmelse til en kollektiv boykot fra konkurrerende universiteter og partnere.

182 Rådet har bestridt, at dette anbringende kan antages til realitetsbehandling, idet det har fremhævet, at sagsøgeren ikke har forklaret, hvordan den anfægtede bestemmelse kan anses for statsstøtte, eller hvorfor den er uforenelig med det indre marked.

183 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for anbringendet, har Rådet, støttet af Parlamentet og Kommissionen, bestridt sagsøgerens argumentation.

184 Indledningsvis bemærkes hvad angår den formalitetsindsigelse, som Rådet har rejst, at en stævning ifølge artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, der i medfør af samme statuts artikel 53, stk. 1, finder anvendelse på rettergangsmåden ved Retten, og procesreglementets artikel 76, litra c), skal angive søgsmålets genstand, de anbringender og argumenter, der gøres gældende, samt en kortfattet fremstilling af disse anbringender.

185 I henhold til fast retspraksis forpligter statutten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementet ikke sagsøgeren til at citere de artikler, som denne påberåber sig, i stævningen. Det er tilstrækkeligt, at de faktiske omstændigheder samt sagsøgerens anbringender og påstande er angivet i stævningen. Omvendt er det ikke tilstrækkeligt at angive en bestemmelse i EUF-traktaten eller EU-retten, for at et anbringende kan antages til realitetsbehandling. I henhold til procesreglementets artikel 76, litra d), skal stævningen nemlig bl.a. indeholde en kortfattet fremstilling af anbringenderne. Denne fremstilling skal desuden være tilstrækkelig klar og præcis til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Retten kan træffe afgørelse i sagen, efter omstændighederne uden andre oplysninger. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn er det en forudsætning for, at et anbringende kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som det støttes på, i det mindste kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen for at undgå, at Retten undlader at tage stilling til et klagepunkt, der er relevant for tvistens afgørelse. Ethvert anbringende, der ikke er tilstrækkeligt angivet i stævningen, skal afvises (jf. i denne retning og analogt dom af 19.11.2024, Kommissionen mod Polen (Valgbarhed og status som medlem af et politisk parti), C-814/21, EU:C:2024:963, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

186 I det foreliggende tilfælde er anbringendet om tilsidesættelse af artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder og af artikel 101 TEUF – 108 TEUF i overensstemmelse med procesreglementets artikel 76, litra d), for så vidt som det, selv om sagsøgerens argumenter ikke er særlig præcise, fremgår af universitetets skriftlige indlæg, at det klart gør gældende, at den anfægtede bestemmelse tilsidesætter dets ret til at operere på et marked uden fordrejninger, for så vidt som den begrænser dets ret til at udøve sine aktiviteter på et marked, der ikke er fordrejet, og den frie konkurrence og i uforholdsmæssig grad skader universitetets konkurrencemæssige stilling i igangværende eller fremtidige projekter til gavn dets konkurrenter.

187 Det følger heraf, at dette anbringende kan antages til realitetsbehandling.

188 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for anbringendet, bemærker Retten, at artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder med overskriften »Frihed til at oprette og drive egen virksomhed« bestemmer, at friheden til at oprette og drive egen virksomhed skal anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.

189 Den beskyttelse, der er fastsat i artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, omfatter navnlig friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed samt aftalefriheden og den frie konkurrence (jf. dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis, og af 10.7.2025, INTERZERO m.fl., C-254/23, EU:C:2025:569, præmis 140 og den deri nævnte retspraksis).

190 I det foreliggende tilfælde skal Retten for det første fastslå, at den anfægtede bestemmelse respekterer det væsentligste indhold af friheden til at oprette og drive egen virksomhed. Denne bestemmelse er nemlig ikke til hinder for udøvelsen af retten til at operere på et marked uden fordrejninger som sådan, eftersom den ikke udelukker, at de berørte truster og enheder kan fortsætte med at udøve deres forsknings- og undervisningsaktiviteter mod vederlag på markedet.

191 Som det fremgår af bilag A.3 til stævningen, svarende til et »FAQ« offentliggjort på Kommissionens finansierings- og udbudsportal, kan de enheder, der er berørt af den anfægtede bestemmelse, såsom sagsøgeren, selv om de ikke længere kan modtage EU-midler, nemlig stadig deltage i EU's finansieringsindkaldelser, bl.a. inden for rammerne af et konsortium, som associeret partner, der ikke er berettiget til EU-finansiering.

192 For det andet kan sagsøgeren ikke påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af fordele finansieret over Unionens budget, som universitetet har haft på et bestemt tidspunkt. Under disse omstændigheder kan den midlertidige nedsættelse af finansieringen over Unionens budget i tilfælde af systemiske tilsidesættelser af retsstatsprincippet ikke anses for et indgreb i eller en begrænsning af den grundlæggende ret til frihed til at oprette og drive egen virksomhed (jf. i denne retning dom af 27.9.1979, Eridania-Zuccherifici nazionali og Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, præmis 22).

193 For det tredje må det konstateres, at sagsøgerens argument om, at den anfægtede bestemmelse tilsidesætter retten til at operere på et marked uden fordrejninger, fordi den indfører en selektiv støtteordning til fordel for universitetets konkurrenter, hviler på en fejlagtig forudsætning. Den anfægtede bestemmelse kan nemlig ikke anses for en mekanisme, der falder inden for anvendelsesområdet for artikel 107 TEUF, eftersom den vedrører EU-midler og ikke statsmidler, der forvaltes direkte eller indirekte af Unionen, uden at medlemsstaterne har nogen skønsmargen.

194 Hvad for det fjerde angår sagsøgerens argument om, at den anfægtede bestemmelse fører til en kollektiv boykot fra konkurrerende universiteter og partnere, bemærkes, at den anfægtede bestemmelse kun pålægger Kommissionen et forbud mod at indgå retlige forpligtelser med en trust af offentlig interesse eller en enhed ejet af denne, når den gennemfører Unionens budget ved direkte eller indirekte forvaltning.

195 Hvad angår den eventuelle eller potentielle virkning af forbuddet mod at indgå retlige forpligtelser med en trust af offentlig interesse eller en enhed ejet af denne for sagsøgerens øvrige kontraktforhold og samarbejde med andre universiteter eller konsortier inden for rammerne af Erasmus+- og Horisont Europa-programmerne har universitetet ikke opfyldt det nødvendige beviskrav for, at dets partnere eller konkurrenter som følge af den anfægtede bestemmelse eventuelt eller potentielt vil udelukke det fra enhver aftale eller indkaldelse af forslag eller fra ethvert konsortium eller samarbejde. Det fremgår nemlig af bilag A.3 til stævningen, der er nævnt i præmis 191 ovenfor, og af bilag A.16 til stævningen vedrørende en skrivelse fra Det Europæiske Forvaltningsorgan for Sundhed og Det Digitale Område (HADEA) til koordinatoren af konsortiet for »Projektgruppen for den nye økonomi og blockchainteknologien«, at sidstnævnte fortsat kan deltage i konsortier og i øvrigt ikke synes at være blevet udelukket af sine partnere fra hverken alle de partnerskaber, som det tidligere var tilknyttet, eller fra alle fremtidige partnerskaber.

196 Hvis det antages, at den anfægtede bestemmelse kan have indirekte følger for sagsøgerens forbindelser med andre universiteter eller konsortier, må det under alle omstændigheder fastslås, at den opfylder et mål af almen interesse som nævnt ovenfor og står i et rimeligt forhold til dette.

197 Sagsøgerens argument om, at den anfægtede bestemmelse medfører en kollektiv boykot, må derfor forkastes.

198 For det femte kan friheden til at oprette og drive egen virksomhed, henset til ordlyden af artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, undergives en lang række myndighedsindgreb, som af hensyn til den almene interesse kan sætte begrænsninger for udøvelsen af erhvervsvirksomhed. Denne omstændighed afspejles bl.a. af den måde, hvorpå EU-retten samt national lovgivning og praksis skal vurderes i lyset af proportionalitetsprincippet i medfør af artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder (jf. dom af 10.7.2025, INTERZERO m.fl., C-254/23, EU:C:2025:569, præmis 141 og den deri nævnte retspraksis).

199 Selv hvis det antages, at den anfægtede bestemmelse skal anses for at være en restriktion for friheden til at oprette og drive egen virksomhed, er den, som det allerede er fastslået ovenfor, således fastsat ved lov, begrundet og forholdsmæssig i forhold til det mål af almen interesse, som det er at beskytte Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i henhold til forordning 2020/2092.

200 Som Rådet med rette har anført, skader anvendelsen af disse foranstaltninger i henhold til forordning 2020/2092 under alle omstændigheder ikke den frie konkurrence inden for sektoren for videregående uddannelse. Den midlertidige udelukkelse af aktører fra EU-finansiering og -programmer, som på grund af den systemiske risiko for interessekonflikter udgør en reel risiko for så vidt angår den behørige og lovlige anvendelse af EU-midler, styrker derimod den frie konkurrence, for så vidt som den gør det muligt at sikre, at alle overholder de samme regler, herunder retsstatsprincippet.

201 Det følger heraf, at den anfægtede bestemmelse ikke hindrer retten til at operere på et marked uden fordrejninger som fastsat i artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 101 TEUF – 108 TEUF.

202 Anbringendet om tilsidesættelse af retten til at operere på et marked uden fordrejninger som fastsat i artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 101 TEUF – 108 TEUF, skal derfor forkastes som ugrundet.

Anbringendet om tilsidesættelse af uskyldsformodningen, ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling

203 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse forskelsbehandler de ungarske videregående uddannelsesinstitutioner, der ejes af en trust af offentlig interesse, herunder sagsøgeren selv, i forhold til andre ungarske videregående uddannelsesinstitutioner, der opererer under en anden juridisk form, andre videregående uddannelsesinstitutioner i andre medlemsstater og andre partnere i det konsortium, som sagsøgeren er en del af.

204 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse tilsidesætter uskyldsformodningen, der er fastsat i artikel 48 i chartret om grundlæggende rettigheder.

205 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt denne argumentation.

206 Hvad for det første angår tilsidesættelsen af uskyldsformodningen bemærkes, at artikel 48 i chartret om grundlæggende rettigheder med overskriften »Uskyldsformodning og ret til et forsvar« i stk. 1 bestemmer, at enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans eller hendes skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

207 I denne henseende skal det fremhæves, at Domstolen har fastslået, at formålet med forordning 2020/2092 var at beskytte Unionens budget mod påvirkning heraf, der følger på tilstrækkelig direkte måde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemsstaterne, og ikke at pålægge sanktioner for sådanne tilsidesættelser (domme af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 119, og Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 137).

208 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid ikke af sagsakterne, at Kommissionen har hævdet, at sagsøgeren var involveret i tilsidesættelsen af retsstatsprincippet, f.eks. ved korruption, systemisk svig eller konkrete interessekonflikter, eller at de vedtagne foranstaltninger havde udelukket universitetet fra finansiering med et primært sanktionerende formål.

209 Da der ikke som sådan pålægges nogen sanktion ved gennemførelsesafgørelse 2022/2506, kan denne følgelig ikke anses for en anklage for en forbrydelse (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 8.6.1976, Engel m.fl. mod Nederlandene, CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 82, og Menneskerettighedsdomstolen, 12.5.2017, Simeonovi mod Bulgarien, CE:ECHR:2017:0512JUD002198004, § 110).

210 Klagepunktet om tilsidesættelse af uskyldsformodningen skal derfor forkastes som uvirksomt.

211 For det andet følger det hvad angår tilsidesættelsen af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling af fast retspraksis, at ligebehandlingsprincippet, som almindeligt EU-retligt princip, indebærer, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at

forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet. En forskellig behandling er begrundet, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling (jf. dom af 3.2.2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis).

212 Spørgsmålet om den ensartede karakter af forskellige situationer skal vurderes under hensyn til alle de forhold, som kendetegner dem. Disse forhold skal navnlig fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med den retsakt, der indfører den forskellige behandling. Endvidere skal der tages hensyn til de principper og formål, der finder anvendelse inden for det område, som denne retsakt henhører under (jf. dom af 3.2.2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).

213 Eftersom det er sagsøgeren, der har påberåbt sig tilsidesættelsen af ligebehandlingsprincippet, er det sagsøgeren, der skal præcisere, hvilke sammenlignelige situationer der efter universitetets opfattelse er blevet behandlet forskelligt, eller hvilke forskellige situationer der efter dets opfattelse er blevet behandlet ens (jf. i denne retning dom af 12.4.2013, Du Pont de Nemours (France) m.fl. mod Kommissionen, T-31/07, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:167, præmis 311).

214 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren i første række gjort gældende, at universitetet er ugunstigt stillet i forhold til ungarske offentlige videregående uddannelsesinstitutioner, der ikke ejes af en trust af offentlig interesse, fordi disse ikke er omfattet af den anfægtede bestemmelse.

215 I denne henseende fremgår det af 11., 13., 29. og 43. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/2506, at de lovgivningsmæssige rammer i Ungarn ikke forhindrer højtstående embedsmænd og højtstående politiske ledere i at sidde i bestyrelser for kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse.

216 Det er navnlig dette særlige forhold ved den lovgivning, der finder anvendelse på truster af offentlig interesse og de enheder, der ejes af disse, der har tjent som grundlag for vedtagelsen af den anfægtede bestemmelse.

217 Sagsøgeren har imidlertid ikke godtgjort, at de ungarske videregående uddannelsesinstitutioner, der ejes af en trust af offentlig interesse, befandt sig i en situation, der var sammenlignelig med situationen for de ungarske videregående uddannelsesinstitutioner, der ejes af staten eller opererer under en anden juridisk form.

218 Hvad i anden række angår sagsøgerens argument om, at de ungarske videregående uddannelsesinstitutioner, der ejes af en trust af offentlig interesse, herunder sagsøgeren, forskelsbehandles i forhold til videregående uddannelsesinstitutioner i andre medlemsstater og partnere i det konsortium, som universitetet er en del af, skal det fastslås, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at muligheden for højtstående embedsmænd og højtstående politiske ledere for at sidde i bestyrelser for kapitalforvaltningsfonde af offentlig interesse også fandtes for så vidt angår videregående uddannelsesinstitutioner i andre medlemsstater og partnere i det konsortium, som universitetet er en del af.

219 Følgelig har sagsøgeren ikke godtgjort, at de ungarske videregående uddannelsesinstitutioner, der ejes af en trust af offentlig interesse, herunder sagsøgeren selv, befandt sig i en situation, der var sammenlignelig med situationen for videregående uddannelsesinstitutioner i andre medlemsstater og partnere i det konsortium, som universitetet er en del af.

220 Henset til det ovenstående skal klagepunktet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling forkastes som ugrundet.

Ulovlighedsindsigelsen vedrørende forordning 2020/2092

221 Sagsøgeren har subsidiært gjort en ulovlighedsindsigelse gældende vedrørende forordning 2020/2092 for det tilfælde, at denne fortolkes således, at den tillader foranstaltninger rettet mod en specifik kategori af personer, uden at fastsætte mulighed for individuelle fritagelser. Fraværet af individuelle fritagelser i den nævnte forordning er nemlig i strid med proportionalitetsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, uskyldsformodningen og retten til forsvar.

222 Rådet har, støttet af Kommissionen og Parlamentet, bestridt denne argumentation.

223 I medfør af artikel 277 TEUF kan hver part i en retstvist, der angår en almengyldig retsakt vedtaget af en institution, et organ, kontor eller agentur under Unionen, over for Unionens retsinstanser påberåbe sig de i artikel 263, stk. 2, TEUF nævnte grunde og gøre gældende, at retsakten ikke kan finde anvendelse.

224 Artikel 277 TEUF er udtryk for et almindeligt princip, hvorefter hver part i en retssag, med henblik på at opnå annullation af en afgørelse, der er rettet til denne, er berettiget til at anfægte gyldigheden af generelle retsakter, som er hjemmel for en sådan afgørelse (jf. dom af 16.3.2023, Kommissionen mod Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis). Eftersom artikel 277 TEUF ikke har til formål at give en part mulighed for at bestride anvendeligheden af en eller anden generel retsakt under et vilkårligt søgsmål, må den generelle retsakt, som hævdes at være ulovlig, imidlertid direkte eller indirekte være anvendelig på det forhold, der er genstand for søgsmålet (jf. dom af 16.3.2023, Kommissionen mod Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis, og af 16.6.2021, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji mod Kommissionen, T-126/19, EU:T:2021:360, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis). Det fremgår således af retspraksis, at i forbindelse med et annullationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse kan bestemmelser i en generel retsakt, som udgør grundlaget for den nævnte afgørelse, gyldigt være genstand for en ulovlighedsindsigelse, ligesom dette gælder for bestemmelser, der har direkte retlig sammenhæng med sådanne afgørelser (jf. i denne retning dom af 16.3.2023, Kommissionen mod Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis.

225 I henhold til retspraksis følger det af artikel 5, stk. 1, i forordning 2020/2092, at denne bestemmelse indeholder en udtømmende opregning af de »passende foranstaltninger«, der kan vedtages, og alle vedrører gennemførelsen af Unionens budget (domme af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 135, og Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 153).

226 I henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning 2020/2092, der udgør retsgrundlaget for gennemførelsesafgørelse 2022/2506, er de passende foranstaltninger, der kan vedtages, i det væsentlige suspension af betalinger, gennemførelse af retlige forpligtelser, udbetaling af trancher,

økonomiske fordele i henhold til instrumenter med sikkerhedsstillelse og godkendelse af programmer eller forpligtelser, ophævelse af retlige forpligtelser, forbud mod indgåelse af nye retlige forpligtelser og mod indgåelse af nye aftaler, førtidig tilbagebetaling af lån med sikkerhedsstillelse, reduktion af økonomiske fordele i henhold til instrumenter med sikkerhedsstillelse, nedsættelse af forpligtelser eller reduktion af forfinansiering og afbrydelse af betalingsfrister.

227 Som anført i præmis 156 ovenfor fremgår det endvidere af artikel 5, stk. 3, i forordning 2020/2092, at de passende foranstaltninger skal være forholdsmæssige, dvs. begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt, henset til den faktiske eller potentielle indvirkning af tilsidesættelser af retsstatsprincippet på den økonomiske forvaltning af Unionens budget eller Unionens finansielle interesser. Der skal desuden tages behørigt hensyn til arten, varigheden, alvoren og omfanget af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet. Det følger heraf, at de foranstaltninger, der træffes, skal være strengt forholdsmæssige i forhold til indvirkningen af de konstaterede tilsidesættelser af retsstatsprincippet på Unionens budget eller på beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

228 I denne sammenhæng giver forordning 2020/2092 Kommissionen og Rådet mulighed for at tage hensyn til de berørte enheders legitime interesser, når de udøver deres skønsbeføjelse i forbindelse med vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger og foretager deres proportionalitetsanalyse. Selv om denne forordning udtømmende opregner de »passende foranstaltninger«, som Rådet kan vedtage, udelukker den således ikke, at der kan fastsættes individuelle fritagelser eller fritagelser af kategorier inden for rammerne af disse foranstaltninger.

229 Ulovlighedsindsigelsen skal derfor forkastes som ugrundet, og følgelig skal Rådet frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

230 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale Rådets omkostninger i overensstemmelse med Rådets påstand herom med undtagelse af omkostningerne i forbindelse med den formalitetsindsigelse, der blev forkastet ved kendelse af 4. april 2024, Állatorvostudományi Egyetem mod Rådet og Kommissionen (T-133/23, ikke trykt i Sml., EU:T:2024:212), som Rådet skal betale.

231 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 138, stk. 1, skal Ungarn, Parlamentet og Kommissionen bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Mellemafdelingen):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Állatorvostudományi Egyetem bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Rådet, med undtagelse af omkostningerne i forbindelse med den formalitetsindsigelse, der blev forkastet ved kendelse af 4. april 2024, Állatorvostudományi Egyetem mod Rådet og Kommissionen (T-133/23, ikke trykt i Sml., EU:T:2024:212), som Rådet betaler.

3) Ungarn, Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.

Papasavvas	Costeira	Truchot
Schwarcz	Kancheva	Öberg
Zilgalvis	Tichy-Fisslberger	Verschuur

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. september 2026.

Underskrifter