



Brussel, 18.9.2022
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

**inzake maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting tegen schendingen van de
beginselen van de rechtsstaat in Hongarije**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- (1) In artikel 4, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting¹ (de “conditionaliteitsverordening”) is bepaald dat er “passende maatregelen [worden] genomen indien overeenkomstig artikel 6 wordt vastgesteld dat schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat voldoende rechtstreeks gevolgen hebben of dreigen te hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie.”.
- (2) In artikel 6, lid 1, van de conditionaliteitsverordening is het volgende bepaald: “Indien de Commissie vaststelt dat zij gegronde redenen heeft om te oordelen dat aan de voorwaarden van artikel 4 is voldaan, zendt zij, tenzij zij van oordeel is dat zij de Uniebegroting door middel van andere procedures uit de Uniewetgeving effectiever kan beschermen, de betrokken lidstaat een schriftelijke kennisgeving toe met de feitelijke elementen en specifieke redenen waarop zij haar vaststelling baseert.”.
- (3) In artikel 6, lid 9, van de conditionaliteitsverordening is het volgende bepaald: “Indien de Commissie van mening is dat aan de voorwaarden van artikel 4 is voldaan en dat de corrigerende maatregelen die de lidstaat overeenkomstig lid 5 voorstelt, geen adequate reactie vormen op de bevindingen in de kennisgeving van de Commissie, dient zij binnen een maand na ontvangst van de opmerkingen van de lidstaat of, indien er geen opmerkingen zijn gemaakt, zonder onnodige vertraging en in ieder geval binnen een maand na de [...] vastgestelde termijn, een voorstel voor een uitvoeringsbesluit inzake passende maatregelen in bij de Raad.”.
- (4) Op 24 november 2021 heeft de Commissie Hongarije op grond van artikel 6, lid 4, van de conditionaliteitsverordening een verzoek om informatie (“verzoek om informatie”) gestuurd, dat de Hongaarse autoriteiten op 27 januari 2022 hebben beantwoord.
- (5) Op 27 april 2022 heeft de Commissie Hongarije op grond van artikel 6, lid 1, van de conditionaliteitsverordening een schriftelijke kennisgeving (de “kennisgeving”) gestuurd. De kennisgeving bevatte de bevindingen van de Commissie betreffende een aantal kwesties met betrekking tot het Hongaarse systeem voor overheidsopdrachten, waaronder systemische onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakke punten bij aanbestedingsprocedures; een hoog percentage aanbestedingen met één bidder en beperkte mededinging bij aanbestedingsprocedures; kwesties in verband met het gebruik van kaderovereenkomsten; kwesties in verband met de detectie, preventie en correctie van belangenconflicten, en bezorgdheden in verband met het gebruik van middelen van de Unie door trusts van openbaar belang. Deze kwesties en het feit dat ze zich herhalen, tonen aan dat de Hongaarse autoriteiten systematisch niet in staat zijn, niet handelen of niet bereid zijn om beslissingen te voorkomen die in strijd zijn met het toepasselijke recht inzake overheidsopdrachten en belangenconflicten – en dus de risico’s op corruptie adequaat aan te pakken. Deze schendingen vormen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, met name de beginselen van rechtszekerheid en van het verbod op willekeur van de uitvoerende

¹ PB L 433I van 22.12.2020, blz. 1.

macht, en doen twijfel rijzen over de scheiding der machten. Voorts bevatte de kennisgeving bevindingen inzake onderzoek en vervolging en het corruptiebestrijdingskader: er zijn nog andere kwesties in verband met het beperken van het effectief onderzoeken en vervolgen van vermeende strafbare feiten, de organisatie van de vervolgingsinstanties, en de afwezigheid van een naar behoren functionerend en doeltreffend corruptiebestrijdingskader. Deze schendingen vormen eveneens schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, met name de beginselen van rechtszekerheid, van het verbod op willekeur van de uitvoerende macht, en van effectieve rechtsbescherming. Zoals vermeld in de kennisgeving, hebben deze schendingen gevolgen of dreigen ze gevolgen te hebben voor de financiële belangen van de Unie en kan de Uniebegroting niet effectiever worden beschermd door middel van andere procedures uit de Uniewetgeving dan die welke in de conditionaliteitsverordening is vastgesteld. In de kennisgeving heeft de Commissie Hongarije tevens verzocht bepaalde informatie en gegevens te verstrekken over de feitelijke elementen en redenen waarop de bevindingen in het antwoord op het verzoek om informatie berustten. Ook werden vragen gesteld over mogelijk gerelateerde kwesties in verband met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De Commissie heeft de Hongaarse autoriteiten in de kennisgeving twee maanden de tijd gegeven om hun opmerkingen in te dienen.

- (6) Hongarije heeft op 27 juni 2022 op de kennisgeving geantwoord (het “eerste antwoord”). Bij brieven van 30 juni en 5 juli 2022 heeft de Hongaarse minister van Justitie aanvullend op het eerste antwoord nadere informatie ingediend. Daarnaast heeft Hongarije op 19 juli 2022 een aanvullende brief gestuurd waarin het een aantal corrigerende maatregelen voorstelde om tegemoet te komen aan de bevindingen in de kennisgeving; gezien de indiening in een zeer laat stadium van het proces, i.e. kort voordat de Commissie de volgende stap van de procedure moest aannemen, konden die maatregelen niet in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van het eerste antwoord. De Commissie heeft alle relevante elementen van deze aanvullende brieven in aanmerking genomen tijdens de volgende fase van de in de conditionaliteitsverordening vastgestelde procedure, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking met de lidstaten.
- (7) De Commissie oordeelde dat het eerste antwoord noch de aanvullende brieven van 30 juni en 5 juli 2022 passende corrigerende maatregelen bevatten met een adequate verbintenis in het kader van de conditionaliteitsverordening.
- (8) Overeenkomstig artikel 6, lid 7, van de conditionaliteitsverordening heeft de Commissie Hongarije op 20 juli 2022 een brief toegezonden (de “intentiebrief”) om die lidstaat in kennis te stellen van haar beoordeling krachtens artikel 6, lid 6, van de conditionaliteitsverordening en van de maatregel die zij bij ontstentenis van passende corrigerende maatregelen op grond van artikel 6, lid 9, van die verordening voornemens was voor te stellen voor aanneming door de Raad. Overeenkomstig artikel 6, lid 7, van de conditionaliteitsverordening werd Hongarije derhalve verzocht binnen een maand zijn opmerkingen in te dienen, met name over de evenredigheid van de voorgenomen maatregelen.
- (9) Hongarije heeft de intentiebrief beantwoord op 22 augustus 2022 (het “tweede antwoord”), d.w.z. binnen de termijn van één maand van artikel 6, lid 7, van de conditionaliteitsverordening.
- (10) In zijn tweede antwoord heeft Hongarije de argumenten van zijn eerste antwoord herhaald en heeft het zich kritisch uitgelaten over de manier waarop de procedure

wordt gevoerd. Het betwistte de evenredigheid van de voorgenomen maatregelen die in de intentiebrief waren vermeld. Tegelijkertijd heeft Hongarije 17 corrigerende maatregelen ingediend. Aan deze indiening gingen technische besprekingen, op het niveau van de diensten, vooraf tussen de Commissie en de Hongaarse autoriteiten overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking met de lidstaten. Op 13 september 2022 heeft Hongarije de Commissie een brief gestuurd met verduidelijking en verdere verbintenissen in het kader van de voorgestelde corrigerende maatregelen (de “brief van september”).

2. KWESTIES DIE WIJZEN OP SCHENDINGEN VAN DE BEGINSELEN VAN DE RECHTSSTAAT

2.1. Systemische onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakke punten bij aanbestedingsprocedures

2.1.1. Bevindingen van de Commissie

- (11) De Commissie stelde in haar kennisgeving en bevestigde in haar intentiebrief dat de aanbestedingsprocedures in Hongarije systemische onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakke punten vertonen. Deze onregelmatigheden werden geconstateerd bij opeenvolgende audits door de diensten van de Commissie voor de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020 en bij verscheidene onderzoeken van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) die tot financiële aanbevelingen voor de terugvordering van aanzienlijke bedragen hebben geleid. Op basis van onder meer de systemische aard van de onregelmatigheden, de herhaling ervan en de omvang van de vastgestelde financiële correcties heeft de Commissie vastgesteld dat zij gegronde redenen had om te oordelen dat aan de voorwaarden van artikel 4 van de conditionaliteitsverordening is voldaan.
- (12) Daarnaast blijkt uit de beschikbare gegevens dat een ongewoon hoog percentage opdrachten is gegund op basis van een aanbestedingsprocedure met slechts één bidder; dat opdrachten zijn toegewezen aan specifieke bedrijven, die geleidelijk een groot deel van de markt hebben veroverd; en dat er ernstige tekortkomingen waren bij de toewijzing van kaderovereenkomsten. De Commissie was van oordeel dat deze elementen wijzen op een duidelijk risico wat betreft transparantie en concurrentie, met een nadelige invloed op het goed financieel beheer van de middelen van de Unie die voor de desbetreffende procedures worden aangewend, en in bepaalde omstandigheden op een verhoogd risico op corruptie en belangenconflict.
- (13) Daarnaast verwees de Commissie naar ernstige tekortkomingen die de diensten van de Commissie hebben geconstateerd bij aanbestedingsprocedures binnen bepaalde kaderovereenkomsten en oordeelde zij dat er ernstige bezorgdheden bestonden over toekomstige kaderovereenkomsten.

2.1.2. Opmerkingen van Hongarije

- (14) Hongarije heeft een beschrijving van zijn wetgeving en praktijk betreffende overheidsopdrachten verstrekt. Hongarije wees erop dat zijn systeem voor overheidsopdrachten naar zijn mening operationeel is en in overeenstemming met de desbetreffende richtlijnen van de Europese Unie. In dit verband verwees Hongarije naar een aantal bepalingen van wet CXLIII van 2015 inzake overheidsopdrachten, zoals gewijzigd na audits door de diensten van de Commissie en naar een aantal elementen van het systeem voor overheidsopdrachten en acties die het de voorbije jaren heeft ondernomen om de mededinging te bevorderen en de transparantie te

vergroten². Op basis daarvan stelde Hongarije dat de aanbestedingsprocedure in Hongarije nu in lijn is met de vereisten van de Europese Unie op het gebied van preventie en opsporing van onregelmatigheden in aanbestedingen.

- (15) Wat betreft de onregelmatigheden waarnaar de Commissie verwees, voerde Hongarije aan dat de desbetreffende financiële correcties slechts gedeeltelijk verband hielden met de zwakke punten in de aanbestedingsprocedure, dat de tijdens de audits geconstateerde zwakke punten niet systemisch van aard waren en dat ze niet hadden geleid tot onderbreking of schorsing van de betalingen.
- (16) Daarnaast stelde Hongarije dat, aangezien de conditionaliteitsverordening pas met ingang van 1 januari 2021 van toepassing is, de vóór die datum geconstateerde vermeende onregelmatigheden niet kunnen worden toegeschreven aan schendingen van de beginselen van de rechtsstaat op grond van die verordening. Voorts voerde Hongarije aan dat om vast te stellen dat de systemische tekortkomingen en onregelmatigheden die bij de audits door de diensten van de Commissie werden geconstateerd, schendingen vormen van de beginselen van de rechtsstaat in de zin van artikel 2, punt a), in samenhang met artikel 4, lid 2, punt a), van de conditionaliteitsverordening, ook moet worden vastgesteld dat de besluiten van de betrokken autoriteiten of instanties niet onderworpen kunnen worden aan effectieve rechterlijke toetsing³.
- (17) Het feit dat het aandeel uit middelen van de Unie gefinancierde aanbestedingsprocedures met één bieder lager ligt dan het aandeel dat met nationale middelen is gefinancierd, toont volgens Hongarije aan dat zijn controlesysteem in het kader van middelen van de Unie in staat is om de factoren achter de beperkte concurrentie bij aanbestedingsprocedures doeltreffend te bestrijden.
- (18) Hongarije betwist eveneens de waarheidsgetrouwheid en de betrouwbaarheid van de methode en de onderliggende gegevens in de studie over de mate van concurrentie bij openbare aanbestedingen en de concentratie van gunningen aan een klein aantal bedrijven, zoals door de Commissie vermeld in de kennisgeving⁴ en in de intentiebrief.
- (19) Wat betreft kaderovereenkomsten voerde Hongarije aan dat een hoge mate van concurrentie wordt gewaarborgd. De aanbestedingsprocedure verloopt in twee fasen met het oog op het effectieve gunnen van de opdracht: eerst dingen de bidders mee naar het recht om deel te nemen aan de kaderovereenkomst en vervolgens, wanneer specifieke opdrachten worden gegund na een nieuwe oproep tot mededinging, speelt de mededinging tussen de marktdeelnemers opnieuw. Volgens Hongarije is op centraal overheidsniveau geen besluit genomen op grond waarvan iedereen verplicht

² Hongarije verwees naar i) de wijziging van de wet inzake overheidsopdrachten bij wet nr. LXXXIII van 2018 tot afschaffing van de vorige beperking op onderaanneming, ii) de uitbreiding van het personeelsbestand van het departement controle op overheidsopdrachten (DPPC) en de werking van een intern opleidingssysteem, iii) de verbetering van de interne procedures en controlepraktijken van het DPPC en de afgifte van richtsnoeren voor aanbestedende diensten, iv) de herziening van de regels over het gebruik van bijstand uit bepaalde fondsen van de Unie.

³ Volgens Hongarije zou dit voortvloeien uit punt 325 van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie ("het Hof") in zaak C-157/21.

⁴ *New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April*, Flash Report 2020:1, mei 2020; Corruption Research Center Budapest, https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_hpp_0520_flash_report_1_200526_.pdf.

zou zijn om tijdens de looptijd van het huidige meerjarig financieel kader kaderovereenkomsten toe te passen.

2.1.3. *Beoordeling door de Commissie*

- (20) Hongarije heeft weliswaar bepaalde wijzigingen aangebracht in zijn wetgeving en in het beheer van de aanbestedingsprocedure, maar uit de beschikbare gegevens blijkt niet dat deze wijzigingen in de praktijk tot verbeteringen hebben geleid wat betreft het resultaat van de aanbestedingsprocedures. Ondanks de acties die de voorbije jaren zijn ondernomen is nog geen afdoend niveau van transparantie bereikt en kan geen effectief en efficiënt extern toezicht - een van de doelen van transparantie - worden uitgeoefend.
- (21) In tegenstelling tot wat Hongarije stelde, hielden de voor de periode 2014-2020 gevraagde financiële correcties hoofzakelijk verband met systemische zwakke punten in het beheer van overheidsopdrachten, zoals wordt gestaafd met de resultaten van de desbetreffende audits. Deze financiële correcties waren de hoogste van alle lidstaten van de Unie in die periode⁵, hetgeen niet wordt betwist door Hongarije. Deze audits hadden voorts betrekking op de werking van het beheers- en controlesysteem dat moet waarborgen dat de voorschriften voor aanbestedingsprocedures worden nageleefd. Het ging dus om systemische kwesties⁶. De Commissie kan het niet eens zijn met het argument van Hongarije dat het feit dat de betalingen niet onderbroken of geschorst zijn, zou betekenen dat de Commissie de aanwezigheid van een ernstige tekortkoming niet in overweging zou hebben genomen. In dat verband moet eraan worden herinnerd dat zelfs een risico waarbij een correctie van 5 % van de uitgaven wordt toegepast – de eerste forfaitaire financiële correctie die is bepaald in de gedelegeerde verordening⁷ – betrekking kan hebben op een ernstige tekortkoming. Een ernstige tekortkoming in het beheers- en controlesystemen wordt niet enkel bepaald op basis van kwantitatieve drempels, maar ook, en specifiek in dit geval, op basis van schendingen van de fundamentele vereisten of een combinatie van in de toepasselijke voorschriften vastgestelde vereisten, met mogelijke systemische gevolgen.
- (22) Wat betreft de temporele werkingssfeer van de conditionaliteitsverordening kunnen de systemische schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die vóór 1 januari 2021 zijn vastgesteld, niet zijn verholpen, maar zich nadien en tot op heden zijn blijven herhalen, onder de conditionaliteitsverordening vallen, gezien de systemische en repetitieve of permanente aard van de schendingen en het blijvende ernstige risico dat ze vormen voor het goed financieel beheer van de begroting van de Unie en de bescherming van de financiële belangen van de Unie na 1 januari 2021.

⁵ Landverslag Hongarije 2020 Brussel, 26.2.2020 SWD (2020) 516 final, blz. 43, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>.

⁶ Met name audit REGC214HU0068, die is genoemd in de voetnoten 10 en 13 van de kennisgeving, was een vroegtijdige preventieve systeemaudit.

⁷ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 van de Commissie van 3 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (PB L 138 van 13.5.2014, blz. 5).

- (23) De Commissie kan het niet eens zijn met het argument van Hongarije dat systemische tekortkomingen en onregelmatigheden enkel schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de zin van de conditionaliteitsverordening kunnen vormen indien de besluiten van de betrokken autoriteiten of instanties niet onderworpen kunnen worden aan effectieve rechterlijke toetsing. Uit de conditionaliteitsverordening blijkt duidelijk dat elke door de Commissie geconstateerde systemische tekortkoming of onregelmatigheid die kan wijzen op een schending van de beginselen van de rechtsstaat op zichzelf staat en onder de conditionaliteitsverordening kan vallen. Bij een situatie die wijst op een schending van de beginselen van de rechtsstaat is dus nooit een extra voorwaarde nodig om onder de conditionaliteitsverordening te vallen⁸.
- (24) De Commissie kan het evenmin eens zijn met het argument van Hongarije dat uit het feit dat het aandeel uit middelen van de Unie gefinancierde aanbestedingsprocedures met één bieder lager ligt dan het aandeel dat met nationale middelen is gefinancierd, kan worden geconcludeerd dat het controlesysteem van Hongarije in het kader van middelen van de Unie in staat is om de factoren achter de beperkte concurrentie bij aanbestedingsprocedures doeltreffend te bestrijden. Het feit dat het aantal aanbestedingen met één bieder lager ligt bij procedures waarbij middelen van de Unie worden aangewend dan bij procedures met nationale middelen betekent niet per se dat de controles op de aanbestedingen met middelen van de Unie naar behoren functioneren. Dat blijkt ook uit de aanbeveling van de Raad inzake het nationale hervormingsprogramma 2022 van Hongarije, waarin wordt bevestigd dat deze kwesties geldig blijven voor de toekomst^{9,10}.
- (25) Hongarije heeft geen bewijsmateriaal verstrekt om recente verbeteringen in het aanbestedingssysteem aan te tonen (met name wat betreft transparantie, mate van concurrentie, controles op belangenconflicten). Uit de gegevens waarover de Commissie beschikt, blijkt niet alleen een stijging van de concentratie van de gunningen bij overheidsopdrachten, maar ook een stijging van de kans om de opdracht binnen te halen voor bedrijven die worden geacht politieke banden te hebben met leden van de Hongaarse regerende partij (“met politieke banden”). Het directoraat-generaal Begroting heeft opdracht gegeven voor een studie die een statistische empirische analyse heeft opgeleverd van meer dan 270 000 Hongaarse overheidsopdrachten tussen 2005 en 2021¹¹. De studie toont aan dat bedrijven met

⁸ In punt 325 van het arrest van het Hof in zaak C-157/21 voegt het Hof bij geen enkel type schending van de beginselen van de rechtsstaat in de zin van de conditionaliteitsverordening een extra voorwaarde toe, maar verduidelijkt het enkel elementen van het concept rechtsstaat.

⁹ Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 van Hongarije, punt 30 en aanbeveling 4, op <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/nl/pdf>: “De markt voor overheidsopdrachten blijft kwetsbaar voor concurrentiebeperkende praktijken. Het aandeel van de opdrachten die worden gegund in procedures met slechts één inschrijver, blijft een van de hoogste in de Unie. [...] In februari 2021 heeft de regering zichzelf het ambitieuze doel gesteld om het aandeel van de procedures voor overheidsopdrachten waarvoor slechts één offerte wordt ingediend, terug te brengen tot minder dan 15 %, *zonder evenwel een termijn vast te stellen*.” (aanbeveling 4 “De mededinging bevorderen bij aanbestedingsprocedures” - cursivering toegevoegd).

¹⁰ Zie ook Autoriteit voor overheidsopdrachten (2021), Flash Report: Hongaarse openbare aanbestedingen in cijfers. Sinds 2018 zet een ongunstige trend in het totale aantal aanbestedingsprocedures met één bieder zich door, zie https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf.

¹¹ Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical

politieke banden in de periode 2005-2010 1,5 tot 2,1 keer meer kans hadden om overheidsopdrachten in de wacht te slepen (zowel met nationale als EU-middelen) dan bedrijven zonder politieke banden. In de periode tussen 2011 en 2021 is dat verschil nog aanzienlijk groter geworden. Bij de met EU-middelen gefinancierde opdrachten voor de periode na 2011 was de kans op een succesvolle bieding voor bedrijven met politieke banden 3,3 tot 4,4 keer hoger dan voor bedrijven zonder connecties. Wanneer zowel met nationale als met EU-middelen gefinancierde opdrachten in aanmerking worden genomen, was de kans om een overheidsopdracht binnen te halen voor bedrijven met politieke banden in diezelfde periode 2,5 tot 3 keer hoger dan voor bedrijven zonder connecties. De studie concludeerde dat de directe of indirecte politieke banden van bepaalde bedrijven die worden geacht politieke banden te hebben, een doorslaggevende factor zijn om hun kansen bij aanbestedingsprocedures te vergroten ten opzichte van bedrijven zonder politieke banden, en om een hogere totale waarde van gegunde opdrachten te ontvangen. Daarnaast toont de studie aan dat het effect sterker is naarmate de marktdeelnemer dichter bij de regerende partij staat. In de periode na 2011 wordt de kans om overheidsopdrachten binnen te halen voor bedrijven met politieke banden in sommige gevallen 130 % hoger geraamd dan voor bedrijven zonder connecties. Deze gegevens, die het jaar 2021 omvatten, tonen een constante stijgende trend. Deze vaststellingen werden bevestigd door bevindingen van een onderzoek van bepaalde aanbestedingsgegevens met betrekking tot opdrachten die zijn gegund aan enkele van de bedrijven die worden geacht politieke banden te hebben. Voorts werden verslagen van media en belanghebbenden verzameld in de sectoren toerisme, communicatie en sport; deze wezen in dezelfde richting.

- (26) Wat betreft kaderovereenkomsten merkt de Commissie op dat uit de aard van een degelijke overeenkomst voortvloeit dat wanneer de overeenkomst is ondertekend, ondernemingen die niet hebben deelgenomen aan het oorspronkelijke proces dat tot de overeenkomst heeft geleid, geen biedingen kunnen indienen. Gezien de bij audits door de diensten van de Commissie vastgestelde aanzienlijke onregelmatigheden bij de uitvoering van aanbestedingsprocedures voor zulke overeenkomsten, de aanzienlijke bedragen waarop de kaderovereenkomsten betrekking hebben in sectoren als de IT-sector en de lange looptijd van die overeenkomsten, is het zeer waarschijnlijk dat alle met middelen van de Unie gefinancierde opdrachten in die sector in de periode 2021-2027 uitsluitend worden gegund aan bepaalde ondernemingen, die gegroepeerd zijn in bepaalde consortia die aan elk van de verschillende overeenkomsten deelnemen.

2.2. Detectie, preventie en correctie van belangenconflicten; bezorgdheid over “trusts van openbaar belang”

2.2.1. Bevindingen van de Commissie

- (27) De Commissie uitte haar bezorgdheid over het vermogen van Hongarije om de controles op belangenconflicten bij het gebruik van Uniemiddelen te verbeteren door middel van specifieke IT-instrumenten, zoals Arachne (d.i. het centrale instrument voor datamining en risicoscore dat de Commissie ter beschikking van de lidstaten stelt), vanwege de kenmerken van die instrumenten en de gegevens die de Hongaarse autoriteiten daarin voor analytische doeleinden hebben geüpload.

analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021, Corruption Research Center Budapest. De studie werd ter informatie afzonderlijk naar Hongarije gezonden.

- (28) De Commissie uitte ook haar bezorgdheid over het feit dat trusts van openbaar belang niet aan de regels van de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten onderworpen zijn. Tevens sprak zij haar bezorgdheid uit over kwesties in verband met belangenconflicten en transparantie voor trusts van openbaar belang, waaronder de expliciete wettelijke uitzondering voor leden van de raad van bestuur van deze trusts op vereisten inzake belangenconflicten en het feit dat regels inzake belangenconflicten niet van toepassing zijn op parlementsleden, staatssecretarissen en andere overheidsfunctionarissen van de regering die tegelijk als bestuursleden van dergelijke trusts kunnen fungeren.

2.2.2. Opmerkingen van Hongarije

- (29) Wat de controles op belangenconflicten betreft, heeft Hongarije de door de Commissie gevraagde informatie niet verstrekt, maar aangegeven dat het regelmatig gegevens naar Arachne stuurt en daarvan tot op zekere hoogte ook gebruikmaakt, waarbij het eraan herinnerde dat het gebruik van Arachne niet verplicht is krachtens het EU-recht. Hongarije betwistte enerzijds het nut van Arachne en voerde aan dat het Hongaarse IT-systeem (FAIR EUPR) efficiënter is en verwees anderzijds naar de lopende onderhandelingen over zijn herstel- en veerkrachtplan (RRP) en zijn toezegging om Arachne op grote schaal te gebruiken in dit verband.
- (30) Wat de toepasselijkheid van de regels inzake overheidsopdrachten op trusts van openbaar belang betreft, voerde Hongarije aan dat dergelijke bezwaren louter theoretisch zijn, aangezien die trusts volgens de thans geldende regels (en met name de Hongaarse wet inzake overheidsopdrachten) reeds als “aanbestedende diensten” voor overheidsopdrachten worden beschouwd. Wat de vereisten inzake belangenconflicten voor de leden van de raad van bestuur van die trusts betreft, betoogt Hongarije dat de bezorgdheid van de Commissie louter hypothetisch is, terwijl het duidelijk aangeeft dat de leden van de raad van bestuur van dergelijke trusts expliciet zijn uitgesloten van de toepassing van de regels inzake belangenconflicten. Voorts wees het op een aantal regels inzake uitsluiting en belangenconflicten die in de statuten van al deze entiteiten zouden zijn opgenomen.

2.2.3. *Beoordeling door de Commissie*

- (31) Met betrekking tot de argumenten die Hongarije in verband met Arachne heeft aangevoerd, merkt de Commissie op dat de diensten van de Commissie, als follow-up van de preventieve systeemaudit van 2016¹², hebben geconcludeerd dat het Hongaarse IT-systeem FAIR EUPR niet kan worden geacht gelijkwaardige functies te hebben als Arachne en dat de door de Hongaarse autoriteiten geüploade gegevens niet bepaalde gegevenscategorieën¹³ bevatten die noodzakelijk zijn voor de functionaliteiten op het gebied van risicotetsing.
- (32) De Commissie is van mening dat zelfs wanneer trusts van openbaar belang als aanbestedende diensten zouden kunnen worden aangemerkt omdat zij voldoen aan de vereisten van artikel 2, lid 1, punt 4, van Richtlijn 2014/24/EU¹⁴, dit niet betekent dat zij in alle gevallen als aanbestedende diensten worden beschouwd. Gezien de regels voor de benoeming van de leden van de raad van bestuur kan er onzekerheid bestaan omtrent het in de richtlijn vastgestelde criterium inzake “staatscontrole”, terwijl de

¹² Van het operationele programma Economische ontwikkeling en innovatie.

¹³ Bijvoorbeeld leverancier- en opdrachtniveau.

¹⁴ Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65).

drempel in verband met de 50 % staatsfinanciering mogelijk niet altijd van toepassing is. Daarom worden trusts van openbaar belang niet in alle gevallen beschouwd als aanbestedende diensten in de zin van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten.

- (33) Wat de kwesties in verband met belangenconflicten en transparantie van trusts van openbaar belang betreft, heeft Hongarije geen argumenten aangevoerd met betrekking tot de expliciete wettelijke uitzondering voor leden van de raad van bestuur van trusts op de vereisten inzake belangenconflicten. Voorts heeft Hongarije geen gedetailleerdere informatie over deze statuten verstrekt (bv. of deze bepalingen bij wet moeten worden opgenomen in de statuten van alle trusts van openbaar belang) en evenmin bewijzen verstrekt over mogelijke controles van belangenconflicten die zijn uitgevoerd ten aanzien van de leden van de raden van trustees van trusts van openbaar belang, zoals specifiek was gevraagd. De Commissie merkt in dit verband op dat de oprichting van privaatrechtelijke entiteiten waaraan de staat aanzienlijke overheidsactiva heeft gedoneerd, kan inhouden dat de overheid geen controle heeft over de werking en het bestuur van deze entiteiten. Met name door de overdracht van de rechten van de oprichter van de bevoegde minister aan de raad van trustees lijkt de staat elke vorm van zeggenschap over deze trusts te verliezen. Voorts merkt de Commissie in het verslag over de rechtsstaat 2022 op dat de regels inzake belangenconflicten niet van toepassing zijn op parlementsleden, staatssecretarissen en andere overheidsfunctionarissen van de regering die tegelijk als bestuursleden van trusts van openbaar belang fungeren, ondanks het feit dat deze entiteiten aanzienlijke overheidsfinanciering ontvangen, wat een verhoogd risico op corruptie met zich meebrengt¹⁵.

3. AANVULLENDE GRONDEN IN VERBAND MET ONDERZOEK, VERVOLGING, KADER VOOR CORRUPTEBESTRIJDING

3.1. Onderzoek en vervolging

3.1.1. Bevindingen van de Commissie

- (34) In de kennisgeving en de intentiebrief werd gewezen op een ernstig risico op verzwakking van de doeltreffende uitvoering van onderzoeken en vervolgingen in zaken waarin middelen van de Unie gemoeid zijn, als gevolg van de concentratie van bevoegdheden bij de procureur-generaal, de strikt hiërarchische organisatie van het openbaar ministerie, het ontbreken van een motiveringsvereiste wanneer zaken worden toegewezen of opnieuw worden toegewezen, het ontbreken van regels ter voorkoming van willekeurige beslissingen die een doeltreffend onderzoeks- en vervolgingsbeleid zouden kunnen belemmeren, en het ontbreken van rechterlijke toetsing van beslissingen van de onderzoekende autoriteiten of het openbaar ministerie om een zaak niet te vervolgen. In dit verband verwees de Commissie naar het hoofdstuk over Hongarije in het verslag over de rechtsstaat 2021 van de

¹⁵ Zie bladzijde 17 van het Commission Staff Working Document 2022 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, Accompanying the document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Rule of Law Report, The Rule of law situation in the European Union, SWD(2022) 517 final “2022 Rule of law Report for Hungary”.

Commissie¹⁶, waarin zij wees op de aanbevelingen die de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (Greco) sinds 2015 heeft gedaan met betrekking tot openbaar aanklagers¹⁷, en op het gebrek aan doeltreffende rechtsmiddelen tegen besluiten van het openbaar ministerie om vermeende strafbare feiten die een nadelige invloed hebben op het algemeen belang niet te onderzoeken of te vervolgen, zoals corruptie en fraude met gevolgen voor de financiële belangen van de EU en verduistering van overheidsmiddelen¹⁸.

- (35) Aangezien Hongarije alleen bilateraal samenwerkt met het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en geen deelnemende lidstaat is¹⁹, blijft OLAF het enige administratieve onderzoeksorgaan van de Unie dat bevoegd is om beschuldigingen van fraude, corruptie of enige andere illegale activiteit waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, te onderzoeken.

3.1.2. *Opmerkingen van Hongarije*

- (36) Hongarije betwistte de verwijzing van de Commissie naar de aanbevelingen van de Greco die nog niet zijn opgevolgd, en vergeleek de uitvoeringsgraad van Hongarije met die van andere lidstaten, op basis van de meest recente beschikbare gegevens van de Greco²⁰.
- (37) Hongarije onderstreepte ook dat het niet verplicht is deel te nemen aan het EOM en benadrukte dat het een samenwerkingsovereenkomst met het EOM heeft gesloten en dat de Europees hoofdaanklager in een interview heeft verklaard dat het Hongaarse openbaar ministerie op alle verzoeken van het EOM heeft geantwoord. Hongarije voerde aan dat in de lidstaten die partij zijn bij de nauwere samenwerking tot instelling van het EOM, het EOM een zelfstandig orgaan is en onafhankelijk van de nationale onderzoeksautoriteiten en openbare ministeries optreedt. Om die reden behandelen de nationale rechtshandavingsinstanties geen zaken die onder de bevoegdheid van het EOM vallen. Samenwerking met OLAF kan daarentegen een efficiëntieverhogend effect hebben, aangezien OLAF samenwerkt met nationale autoriteiten en zo hun capaciteiten aanvult. Daarnaast benadrukte Hongarije dat, afgezien van Hongarije, vier andere EU-lidstaten geen lid zijn van het EOM en dat de efficiëntie van de openbare ministeries van deze landen geen punt van zorg is voor de Commissie.
- (38) Wat betreft i) de mogelijkheid voor de procureur-generaal om aanklagers direct of indirect instructies te geven en zaken toe te wijzen of weg te halen, en ii) de reeks criteria voor de overdracht van zaken tussen ondergeschikte aanklagers, verwees Hongarije naar de desbetreffende bepalingen in het nationale recht en voerde het aan dat de hiërarchische structuur van het openbaar ministerie op zich geen

¹⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie — Verslag over de rechtsstaat 2021 — Landenhoofdstuk over Hongarije, SWD(2021) 714 final, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, bladzijde 8.

¹⁷ Vierde evaluatieronde Greco — evaluatieverslag van 27 maart 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 10E, beschikbaar op <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>.

¹⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie — Verslag over de rechtsstaat 2021 — Landenhoofdstuk over Hongarije, SWD(2021) 714 final, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, voetnoot 58.

¹⁹ Niet-deelnemende EU-lidstaten werken bilateraal samen met het EOM.

²⁰ 22e algemene activiteitenverslag Greco (2021), beschikbaar op <https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79>.

rechtsstaatkwestie kan zijn en betwistte het de stelling van de Commissie dat deze structuur afbreuk kan doen aan de doeltreffendheid van de berechting van strafzaken. Hongarije verklaarde ook dat de huidige procureur-generaal tijdens zijn mandaat geen zaken bij aanklagers heeft weggehaald. Hongarije verwees voorts naar de mogelijkheid voor de Unie om de rechten van het slachtoffer uit te oefenen in het kader van strafprocedures in verband met fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, en naar de mogelijkheid om een klacht in te dienen tegen handelingen van de onderzoeksinstantie of op te treden als subsidiaire particuliere aanklager. Hongarije verklaarde ook dat het Hongaarse openbaar ministerie in zaken die zijn ingeleid naar aanleiding van de toezending van een justitiële aanbeveling van OLAF, altijd besluiten tot sepot in een strafprocedure naar OLAF zou sturen, op basis van de op 11 februari 2022 met OLAF gesloten samenwerkingsovereenkomst. Hongarije voegde daaraan toe dat de Unie, door de desbetreffende besluiten niet aan te vechten of niet als subsidiaire particuliere aanklager op te treden, zou laten blijken in te stemmen met of geen bezwaar te maken tegen de genoemde besluiten.

3.1.3. *Beoordeling door de Commissie*

- (39) De Commissie heeft de gronden met betrekking tot onderzoek en vervolging uiteengezet in verband met de andere kwesties die zij in deze zaak aan de orde heeft gesteld, met name onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakke punten op het gebied van overheidsopdrachten, en als zodanig waren zij niet uitsluitend gebaseerd op de punten van zorg die in de Greco-aanbevelingen aan de orde werden gesteld. Een vergelijking van de prestaties van Hongarije op het gebied van de uitvoering van de relevante Greco-aanbevelingen met de prestaties van andere lidstaten biedt geen antwoord op de bezwaren van de Commissie. De Commissie merkt in dit verband verder op dat, in het kader van de conditionaliteitsverordening, elke zaak, inclusief de omvang en reikwijdte van het bewijsmateriaal, op haar eigen merites wordt beoordeeld, rekening houdend met alle relevante omstandigheden. Hoewel in de meest recente evaluatie door de Greco²¹ van de mate van uitvoering van de relevante aanbevelingen door Hongarije een lichte verbetering werd geconstateerd, is een aantal van de relevante aanbevelingen betreffende corruptiepreventie met betrekking tot aanklagers nog steeds niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd.
- (40) In tegenstelling tot wat Hongarije in zijn tweede antwoord lijkt te stellen, heeft de Commissie niet gesuggereerd dat Hongarije verplicht zou zijn zich bij het EOM aan te sluiten. De Commissie is zich ook ten volle bewust van de bilaterale samenwerking tussen Hongarije en het EOM, en is ingenomen met een positieve reactie van Hongarije op de verzoeken van het EOM, in overeenstemming met zijn plicht tot loyale samenwerking. Dat gezegd zijnde, is het Hongaars openbaar ministerie, aangezien Hongarije niet aan het EOM deelneemt, het enige bureau dat strafrechtelijke onderzoeken voert naar strafbare feiten met gevolgen voor de financiële belangen van de EU. De niet-deelname van Hongarije aan het EOM is derhalve relevant in het licht van de zorgen over de doeltreffende werking van het Hongaarse openbaar ministerie. Voorts blijft OLAF voor Hongarije, zoals is uiteengezet in de kennisgeving, het enige administratieve onderzoeksorgaan van de Unie dat bevoegd is om beschuldigingen van fraude, corruptie of enige andere illegale activiteit waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, te onderzoeken. Ongeacht of een lidstaat al dan niet deelneemt aan het EOM, blijft het

²¹ Zie Greco, Fourth Evaluation Round — Second Interim Compliance Report.

van essentieel belang dat hij beschikt over een doeltreffend en onafhankelijk nationaal openbaar ministerie, een robuust kader voor corruptiebestrijding en doeltreffende samenwerking met OLAF.

- (41) Met betrekking tot de opmerkingen van Hongarije over het openbaar ministerie heeft de Commissie nota genomen van de verstrekte informatie, waarin de strikt hiërarchische structuur van het openbaar ministerie werd bevestigd en de vereisten voor het weghalen en de overdracht van zaken en de regels inzake tuchtprocedures werden beschreven. Hongarije heeft geen volledige antwoorden verstrekt over de organisatie en de werking van het openbaar ministerie, waaronder met betrekking tot procedures inzake justitiële aanbevelingen van OLAF om de zorgen van de Commissie weg te nemen. Er blijft dus bezorgdheid bestaan over systemische kwesties die van belang zijn voor het daadwerkelijk behoorlijk functioneren van de onderzoeksinstanties en het openbaar ministerie met betrekking tot het onderzoek naar en de vervolging van strafbare feiten of inbreuken op het Unierecht in verband met de uitvoering van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie, aangezien de discretionaire bevoegdheden van het openbaar ministerie worden versterkt door zijn strikt hiërarchische structuur. De Commissie is van mening dat de uitgebreide bevoegdheden van de procureur-generaal in combinatie met het ontbreken van checks-and-balances binnen het openbaar ministerie afbreuk kunnen doen aan de doeltreffende werking van de dienst, met gevolgen voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie.
- (42) De Commissie is het niet eens met het argument van Hongarije dat het niet aanvechten van een besluit of het niet optreden als subsidiair particulier aanklager erop zou wijzen dat wordt ingestemd met of geen bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit om een procedure te beëindigen. Niet alleen houdt het argument geen rekening met besluiten om geen onderzoek in te stellen naar strafbare feiten die relevant zijn voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie of om dergelijke onderzoeken te beëindigen, het is er ook op gericht de verantwoordelijkheid voor vervolging bij de Unie te leggen, hetgeen ingaat tegen de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten, waarvan artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een expliciete uitdrukking vormt. Evenzo kan de bepaling van het besluit inzake niet-vervolgving op basis van de regeling inzake administratieve samenwerking met OLAF niet worden opgevat als een teken dat wordt ingestemd met of geen bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit tot beëindiging van de procedure.
- (43) In dit verband verwijst de Commissie naar haar beoordeling zoals bekrachtigd door de Raad in het kader van het Europees semester 2022, waarin staat dat “[het] [i]n geval van ernstige beschuldigingen [...] systematisch [ontbreekt] aan vastberaden actie om gevallen van corruptie waarbij hoge ambtenaren of hun directe omgeving betrokken zouden zijn, te onderzoeken en te vervolgen. De verantwoordingsplicht bij beslissingen om onderzoeken af te sluiten blijft problematisch, want er bestaan geen doeltreffende middelen tegen beslissingen van het openbaar ministerie om vermeende strafbare feiten niet te vervolgen”²², een kwestie die leidde tot de aanbeveling om “[h]et kader ter bestrijding van corruptie [te] versterken, met name

²² Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 van Hongarije, punt 26, op <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/nl/pdf>.

door de inspanningen van het openbaar ministerie te bevorderen[...]”²³. De Commissie merkt voorts op dat Hongarije in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2022 voor Hongarije is aanbevolen zijn trackrecord op het gebied van onderzoeken, vervolgingen en vonnissen in corruptiezaken op hoog niveau te verbeteren²⁴.

3.2. Kader voor corruptiebestrijding

3.2.1. Bevindingen van de Commissie

(44) De Commissie merkte op dat de anticorruptiestrategie of het bredere kader (met inbegrip van bijvoorbeeld regels inzake belangenconflicten, uiteindelijk begunstigen, lobbying en vermogensverklaringen) geen bepalingen of activiteiten leek te bevatten met betrekking tot de doeltreffende preventie en bestraffing van strafbare feiten die het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie kunnen schaden. Zij verwees ook naar aanhoudende bezorgdheid over de preventie en correctie van corruptie op hoog niveau en merkte op dat de Hongaarse autoriteiten geen informatie hadden verstrekt over de maatregelen die zijn genomen om de bedragen terug te vorderen waarop de onregelmatigheden betrekking hadden die aanleiding gaven tot de onttrekking van projecten aan financiering door de Unie, noch gegevens over terugvorderingen hebben verstrekt. In dat verband heeft de Commissie ook gewezen op beperkingen in de nationale wetgeving inzake samenwerking in geval van weerstand van marktdeelnemers waardoor de doeltreffendheid van de samenwerking met OLAF zou worden geschaad.

3.2.2. Opmerkingen van Hongarije

(45) Hongarije heeft vraagtekens geplaatst bij de verwijzing van de Commissie naar de corruptieperceptie-index (CPI), waaruit, in combinatie met andere indicatoren, blijkt dat Hongarije tot de laagst presterende lidstaten behoort wat betreft de preventie, opsporing en correctie van corruptie. In dit verband verwees Hongarije naar de in 2018 gepubliceerde analyse van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC)²⁵, waarin werd opgeroepen tot voorzichtigheid bij de interpretatie van de resultaten van de CPI. Hongarije verwees ook naar de in juni 2020 gepubliceerde Eurobarometer 502 over de perceptie van corruptie (een indicator die niet in de kennisgeving wordt genoemd), waaruit blijkt dat Hongarije beter scoort dan acht andere lidstaten. Voorts verwees Hongarije naar een Eurojust-verslag van mei 2022²⁶ om te staven dat het tot de middenmoot behoort wat betrokkenheid in corruptiezaken betreft.

(46) Met betrekking tot het kader voor corruptiebestrijding verwees Hongarije naar de strategie voor corruptiepreventie 2020-2022 en betwistte het de bevinding van de Commissie dat de termijn voor de uitvoering van (bijna de helft) van de maatregelen

²³ Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 van Hongarije, aanbeveling 4, op <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/nl/pdf>.

²⁴ Verslag over de rechtsstaat 2022 – Landenhoofdstuk over Hongarije, beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, blz. 2.

²⁵ Zie <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251>.

²⁶ Eurojust Casework on Corruption: 2016-2021 Insights, mei 2022, beschikbaar op <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>.

was verlengd. Volgens Hongarije zou dit te wijten zijn aan het feit dat de COVID-19-pandemie het onmogelijk maakte opleiding, overleg of onderzoek fysiek te laten plaatsvinden en is de uitvoeringstermijn om die reden verlengd tot en met 30 juni 2023. Bovendien heeft Hongarije aangegeven dat de specifieke interventie maatregelen en het tijdschema van de anticorruptiestrategie 2020-2022 zijn opgenomen in regeringsbesluit nr. 1328/2020 van 19 juni 2020.

- (47) Hongarije betwistte ook dat kennisgevingen van administratieve autoriteiten over mogelijke, door klokkenluiders gemelde onregelmatigheden een kleinere rol spelen in strafrechtelijke onderzoeken door aan te geven dat de nationale beschermingsdienst (NVSZ) geen onderzoeksbevoegdheden heeft, maar controleert of de beschuldigingen correct zijn en een passende follow-up initieert. Hongarije betwistte ook de bevinding van de Commissie dat de nationale belasting- en douanediens slechts een procedure kan inleiden indien de onderzoeksinstanties ook een strafrechtelijk onderzoek hebben ingesteld, en verwees naar de desbetreffende bepalingen in de nationale wetgeving.
- (48) Wat vermogensverklaringen betreft, verklaarde Hongarije dat het Hongaarse systeem van vermogensverklaringen voor leden van het Hongaarse parlement en hooggeplaatste politiek leidinggevendenden een omzetting is van het systeem dat door het Europees Parlement als goede internationale praktijk wordt gebruikt.
- (49) Hoewel Hongarije aanvankelijk aanvoerde dat de EU-wetgeving en de wetgeving van de lidstaten het begrip “corruptie op hoog niveau” niet specifiek definiëren, verwees het in zijn tweede antwoord naar informatie die het had verstrekt in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2022 met betrekking tot de bestrijding van corruptie op hoog niveau. Daarnaast betwistte het de reikwijdte van corruptie in het Unierecht.

3.2.3. *Beoordeling door de Commissie*

- (50) Er zij op gewezen dat (i) de Commissie duidelijk heeft aangegeven dat de CPI als een bijkomende indicator in aanmerking is genomen, (ii) Hongarije zelf heeft erkend dat het tot de slechtst presterende landen behoorde (het op een na laatste) in de CPI van 2021 en, wat belangrijk is, (iii) de methode voor de berekening van de CPI-score onmiddellijk na de analyse van het JRC werd gewijzigd om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Commissie²⁷. Wat het op de speciale Eurobarometer gebaseerde argument van Hongarije betreft, merkt de Commissie op dat uit de speciale Eurobarometer over corruptie 523²⁸, die op 13 juli 2022 is gepubliceerd, blijkt dat 91 % van de Hongaarse respondenten van mening is dat corruptie wijdverbreid is in Hongarije, ver boven het EU-gemiddelde van 68 %. Bovendien zijn er aanwijzingen dat steeds meer mensen van mening zijn dat er sprake is van corruptie tussen het bedrijfsleven en politici: 74 % van de bevroegde personen is van oordeel dat succesvol zakendoen alleen mogelijk is voor wie politieke banden heeft. Wat de verwijzing naar het Eurojust-verslag betreft, herinnert de Commissie eraan dat Eurojust alleen grensoverschrijdende zaken registreert²⁹; als zodanig is het verslag dus een indicator voor onder andere de stand van zaken op het gebied van corruptie die in een individuele lidstaat is geregistreerd, en van de doeltreffendheid

²⁷ Zie https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf.

²⁸ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

²⁹ Zie <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do>, alsook het eerste punt van de samenvatting van het door Hongarije geciteerde Eurojust-verslag.

van de nationale autoriteiten bij de bestrijding van corruptie zonder grensoverschrijdend element.

- (51) Wat betreft de argumenten die zijn aangevoerd voor de maatregelen die in de strategie voor corruptiebestrijding zijn opgenomen, vermeldt het landenverslag in het kader van het Europees Semester 2022 dat indien de maatregelen zouden zijn uitgevoerd, zij zouden hebben bijgedragen aan een doeltreffender opsporing en vervolging van corruptie in openbare instellingen en staatsbedrijven³⁰. Ook in het verslag over de rechtsstaat 2022 voor Hongarije wordt hiernaar verwezen³¹. De Commissie is voorts van mening dat verschillende van de maatregelen waarvan de uitvoeringstermijn is verlengd tot 2023, geen hinder zouden hebben ondervonden van de COVID-19-pandemie³².
- (52) De Commissie merkt op dat met betrekking tot de “relatief geringere rol” die preventieve instrumenten in het kader van strafrechtelijke onderzoeken spelen, relevante informatie is ontvangen van het Hongaarse openbaar ministerie in het kader van de voorbereiding van de verslagen van de Commissie over de rechtsstaat van 2021 en 2022³³. Het openbaar ministerie beschouwt de nationale beschermingsdienst als de voornaamste, onmisbare bron voor het verzamelen van bewijsmateriaal bij het inleiden van corruptieonderzoeken en vervolgingen. In diezelfde context hebben de Hongaarse autoriteiten zelf aangegeven dat strafrechtelijke procedures wegens corruptie voornamelijk worden ingeleid op basis van de strafrechtelijke onderzoeksactiviteiten van de onderzoekende autoriteiten, waarbij het merendeel van de onderzochte gevallen werd ontdekt door (de geheime surveillance van) de nationale beschermingsdienst³⁴. Informatie die afkomstig is van opsporingsinstrumenten zoals vermogensaangiften, onthullingen van klokkenluiders en registers, speelt bij corruptieonderzoeken een relatief geringe rol³⁵.

³⁰ Werkdocument van de diensten van de Commissie, landenverslag 2022 over Hongarije, bij de Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2022 van Hongarije, Brussel 23.5.2022, SWD(2022) 614 final, blz. 14.

³¹ Zie het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2021 – Landenhoofdstuk over Hongarije, SWD(2021) 714 final, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, blz. 13, en verslag over de rechtsstaat 2022 – Landenhoofdstuk over Hongarije, beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, blz. 12.

³² Dat geldt bijvoorbeeld voor a) de ontwikkeling van een geautomatiseerd beslissingsondersteunend systeem ter verbetering van de transparantie en verantwoording van het besluitvormingsproces (nieuwe termijn 31 januari 2023), b) een overzicht voor beroepsbeoefenaren voor de aanpak van corruptie (nieuwe termijn 30 juni 2023), c) de gegevensinvoer in het risicobeoordelingssysteem van de nationale beschermingsdienst (nieuwe termijn 30 juni 2023), d) een rechtskader inzake corruptie bij grote infrastructuurinvesteringen (nieuwe termijn 30 juni 2023), e) onderzoeken naar integriteitsmanagementmodellen voor overheidsentiteiten en staatsbedrijven (termijn 30 juni 2023) en f) het uitvoeringsverslag van de minister van Binnenlandse Zaken over de taken in de strategie 2020–2022 (termijn 31 mei 2023 voor het verslag van de ministers en 30 juni 2023 voor het samenvattend verslag van de minister van Binnenlandse Zaken).

³³ Zie ook het Verslag over de rechtsstaat 2022 – Landenhoofdstuk over Hongarije, beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, blz. 13.

³⁴ Zie het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2021 – Landenhoofdstuk over Hongarije, werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2021) 714 final, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, blz. 13.

³⁵ Zie ook het Verslag over de rechtsstaat 2022 – Landenhoofdstuk over Hongarije, beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, blz. 13.

- (53) Met betrekking tot de nationale belasting- en douanediensdienst merkt de Commissie op dat Hongarije zelf erkent dat dergelijke controles alleen kunnen worden uitgevoerd in geval van een verdenking van een strafbaar feit door de onderzoekende autoriteit, hetgeen de bevindingen in de kennisgeving bevestigt.
- (54) Het is bovendien van belang op te merken dat er bij overheidsorganen met toezichthoudende functies politieke benoemingen zijn geweest die vragen deden rijzen over hun onpartijdigheid bij het opsporen van corruptie³⁶. Gebrekkige mechanismen voor onafhankelijk toezicht en nauwe banden tussen de politiek en bepaalde nationale bedrijven werken corruptie in de hand³⁷.
- (55) Wat de door Hongarije aangevoerde argumenten inzake de vermogensaangiften betreft, merkt de Commissie op dat er reeds lang bezorgdheid is, en nog steeds bestaat, over de effectiviteit en transparantie van het toezicht, de controle en de handhaving van de regels ten aanzien van gedragscodes, belangenconflicten en vermogensaangiften voor parlementsleden en andere functionarissen die een hoog risico vormen³⁸. De in juli 2022 ingevoerde wijzigingen van de regels inzake vermogensaangiften van parlementsleden zijn niet bedoeld om deze bezorgdheid weg te nemen. De nieuwe regels leiden tot nog minder strenge eisen voor vermogensaangiften dan de vorige, die tot 31 juli 2022 golden, aangezien parlementsleden nu niet langer verplicht zijn hun vermogen aan te geven³⁹. Om de doeltreffendheid van een systeem van vermogensaangiften te beoordelen, moet rekening worden gehouden met de algemene situatie waarop zo'n systeem van toepassing is. Zoals is uiteengezet in de kennisgeving, in de intentiebrief en hierboven, geeft de Hongaarse context aanleiding tot bezorgdheid en moet er daarom een breder systeem voor vermogensaangiften komen.
- (56) Hongarije verwees in zijn tweede antwoord naar lopende onderzoeken inzake corruptiezaken op hoog niveau die het in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2022 had genoemd. Dit illustreert dat Hongarije in essentie het begrip corruptie op hoog niveau en het verschil met corruptie op laag niveau en kleinschalige corruptie heeft begrepen, ongeacht hoe corruptiemisdrijven in het EU-recht of het nationale recht zijn gedefinieerd. Hoewel de Commissie de verstrekte informatie op prijs stelde, was die niet zodanig dat ermee werd aangetoond dat Hongarije heeft blijkgegeven van een solide staat van dienst met betrekking tot onderzoeken naar beschuldigingen van corruptie waarbij hoge ambtenaren en hun directe entourage betrokken zouden zijn, hetgeen een ernstig punt van zorg blijft⁴⁰. Er kan dus niet worden gesteld dat Hongarije de bezorgdheid met betrekking tot preventie en correctie van corruptie op hoog niveau heeft weggenomen.

³⁶ Zie wat dit betreft het verslag over de rechtsstaat 2022 – Landenhoofdstuk over Hongarije, beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, voetnoot 92.

³⁷ Zie wat dit betreft het verslag over de rechtsstaat 2022 – Landenhoofdstuk over Hongarije, beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, voetnoot 93.

³⁸ Greco, Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report, blz. 5.

³⁹ Er is alleen een verplichting om inkomsten en deelnemingen aan te geven, maar vermogens vallen daarbuiten. Vermogensaangiften moeten vermogen in letterlijke zin omvatten, d.w.z. onroerende zaken, waardevolle roerende zaken (zoals voertuigen, vaartuigen, waardevolle antiques en kunstwerken e.d.), spaartegoeden op bankdeposito's en in contanten, managementregelingen, trusts (met inbegrip van betrekkingen die een ambtenaar of een familielid mogelijk heeft met betrekking tot een trust), private-equityfondsen, levensverzekeringen en informatie over de status van uiteindelijk begunstigde.

⁴⁰ Zie wat dit betreft het verslag over de rechtsstaat 2022 – Landenhoofdstuk over Hongarije, beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, blz. 14.

4. CONCLUSIE VAN DE BEOORDELING VAN DE COMMISSIE MET BETREKKING TOT SCHENDINGEN VAN DE BEGINSLEN VAN DE RECHTSSTAAT

(57) Gezien al het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de problemen die zijn vastgesteld in de kennisgeving en nogmaals in de intentiebrief nog steeds aanwezig zijn en dat het hier gaat om systemische schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de zin van artikel 2, punt a), van de conditionaliteitsverordening, met name de beginselen van rechtszekerheid en het verbod op willekeur van de uitvoerende macht, zulks overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de conditionaliteitsverordening en in het licht van artikel 3, punt b), van die verordening. De punten van zorg hebben betrekking op verschillende van de in artikel 4, lid 2, van die verordening genoemde situaties, en in het bijzonder:

- a) het behoorlijk functioneren van de overheidsinstanties die uitvoering geven aan de Uniebegroting, [...] met name in het kader van openbare aanbestedingsprocedures;
- b) het behoorlijk functioneren van de overheidsinstanties die de financiële controle, monitoring en audits uitvoeren, en de goede werking van effectieve en transparante systemen voor financieel beheer en verantwoording;
- c) het voorkomen en bestraffen van fraude, [...] corruptie en andere schendingen van het Unierecht in verband met de uitvoering van de Uniebegroting of met de bescherming van de financiële belangen van de Unie [...];
- d) andere situaties [...] die relevant zijn voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie; deze houden in dit geval in dat voortdurend wordt nagelaten om te waarborgen dat bij het regelgevingskader en de praktijk inzake overheidsopdrachten het risico van corruptie en andere onregelmatigheden in verband met het beheer van Uniemiddelen wordt vermeden.

5. ER ZIJN GEEN ANDERE PROCEDURES DIE HET MOGELIJK MAKEN DE BEGROTING VAN DE UNIE EFFECTIEVER TE BESCHERMEN

5.1. Eerste beoordeling door de Commissie

(58) De Commissie is van oordeel dat geen andere procedure op grond van het Unierecht haar in staat zou stellen de Uniebegroting effectiever te beschermen dan de procedure die is vastgesteld bij de conditionaliteitsverordening. De vastgestelde tekortkomingen, zwakten, beperkingen en risico's zijn wijdverbreid en onderling verweven. Dit maakt dat andere procedures niet effectiever zijn dan die waarin de conditionaliteitsverordening voorziet. Gedurende meer dan tien jaar zijn aan Hongarije aanbevelingen en correcties gericht wegens zwakten en ernstige onregelmatigheden, met name op het gebied van overheidsopdrachten. Hoewel de Commissie, telkens wanneer zij inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten of het toepasselijke recht vaststelde, maatregelen trof om de Uniebegroting te beschermen op basis van de in het Unierecht vastgelegde procedures, werden in Hongarije jaar na jaar, programmeringsperiode na programmeringsperiode, tekortkomingen en zwakke punten op het gebied van overheidsopdrachten geconstateerd die het goede financieel beheer van de begroting van de Unie en de bescherming van de financiële belangen van de Unie aantastten.

- (59) In het kader van de preventieve aanpak van de audits van de diensten van de Commissie is gebleken dat enerzijds Hongarije niet in staat was de doeltreffende werking te waarborgen van de met de uitvoering en monitoring van de Uniebegroting belaste instanties, en anderzijds constante, uitgebreide en toekomstgerichte actie van de Commissie vereist was om die begroting te beschermen.
- (60) Wat de zeer recente hervormingen op het gebied van trusts van openbaar belang betreft, is het gezien de retrospectieve aard van de in andere Uniewetgeving vastgelegde procedures, in combinatie met het ernstige risico dat de toewijzing en uitbetaling van middelen van de Unie mogelijk plaatsvindt zonder controle van belangenconflicten en niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming is met de aanbestedingsregels, zo dat de bij de conditionaliteitsverordening vastgestelde procedure het meest doeltreffende instrument is om de Uniebegroting te beschermen.
- (61) Ook al zou het gebruik van bepaalde andere in het kader van sectorale voorschriften beschikbare middelen kunnen worden overwogen, zoals audits door de diensten van de Commissie, waarbij onregelmatigheden kunnen worden vastgesteld die de Hongaarse autoriteiten niet hebben voorkomen, vastgesteld of gecorrigeerd, dan nog is het zo dat deze maatregelen doorgaans betrekking hebben op uitgaven die reeds bij de Commissie zijn gedeclareerd. Ook financiële correcties zijn geen afdoende remedie in dit geval, aangezien zij in beginsel niet preventief van aard zijn en niet altijd een oplossing bieden voor systemische kwesties.
- (62) Zelfs een proactieve aanpak van de Commissie, zoals de preventieve audits van de diensten van de Commissie, zou beperkt blijven tot de specifieke middelen waarop de sectorale voorschriften van toepassing zijn. Bovendien zou een dergelijke aanpak de Commissie niet in staat stellen de begroting beter of voldoende doeltreffend te beschermen, aangezien die gericht zou zijn op specifieke programma's en de vastgestelde zwakke punten niet in hun volledige reikwijdte zouden worden aangepakt.
- (63) Deze zwakke punten worden nog verergerd door de problemen op het gebied van onderzoek en vervolging en de beperkingen van het corruptiebestrijdingskader. Deze problemen en beperkingen zijn met name relevant wanneer projecten die door OLAF worden onderzocht, worden onttrokken aan financiering door de Unie, aangezien dat in het algemeen inhoudt dat de onderliggende oorzaak van de zwakte niet wordt aangepakt en deze zich opnieuw zal voordoen.
- (64) In de praktijk leiden deze omstandigheden tot de conclusie dat onregelmatigheden zich ook kunnen voordoen bij een aanzienlijk deel van de verrichtingen die niet aan onderzoek of audit zijn onderworpen, rekening houdend met het feit dat wanneer onregelmatigheden daadwerkelijk aan het licht komen, de middelen van de Unie worden vervangen door nationale middelen die naar alle waarschijnlijkheid bij de beoogde ontvangers terecht zullen komen, mogelijk zonder concrete gevolgen voor de administratieve of strafrechtelijke onregelmatigheden die hebben plaatsgevonden; daardoor is het mogelijk dat de onregelmatigheden voortduren of zich herhalen bij andere verrichtingen die niet aan onderzoek of audit zijn onderworpen, en zonder dat doeltreffende en afschrikkende maatregelen worden genomen zoals voorschreven in artikel 325, lid 1, VWEU.
- (65) Evenzo kunnen overeenkomsten, actieplannen en andere instrumenten in beginsel leiden tot verbetering van het onderzoek naar fraude, corruptie of andere relevante inbreuken op het Unierecht of naar strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden. Aangezien echter niet het bewijs wordt geleverd dat zij doeltreffend

zijn uitgevoerd, kunnen zij als zodanig echter niet worden beschouwd als geschikt beschermingsmiddel tegen ernstige risico's voor het goed financieel beheer van de begroting van de Unie en de financiële belangen van de Unie.

- (66) Concluderend kan worden gesteld dat de bezorgdheid van de Commissie in het geval van Hongarije betrekking heeft op een aantal gebieden die belangrijk zijn voor de uitvoering van de begroting van de Unie en de naleving van de beginselen van goed financieel beheer en dat daardoor cumulatief ernstige risico's voor de financiële belangen van de Unie zijn ontstaan. Er doen zich namelijk problemen voor met betrekking tot de uitvoering van de begroting van de Unie in Hongarije die niet behoorlijk lijken te worden onderzocht als gevolg van structurele, juridische of praktische beperkingen of belemmeringen ten aanzien van de opsporing, het onderzoek en de correctie van fraude en andere onregelmatigheden; hierdoor ontstaat een algemene situatie die de financiële belangen van de Unie rechtstreeks ernstig dreigt te schaden. De geconstateerde problemen in dit verband zijn zo wijdverbreid en zo ernstig dat de algemene financiële risico's voor de begroting van de Unie en de financiële belangen van de Unie te groot zijn om te kunnen worden aangepakt met andere procedures die bij verschillende sectorale instrumenten zijn vastgesteld. Bijgevolg is de Commissie van mening dat, gezien de complexiteit en de onderlinge verwevenheid van deze problemen, geen enkele andere in de wetgeving van de Unie vastgelegde procedures haar in staat zouden stellen de begroting van de Unie effectiever te beschermen.

5.2. Opmerkingen van Hongarije

- (67) Hongarije voert aan dat Verordening (EU) 2021/1060 (de verordening gemeenschappelijke bepalingen)⁴¹ voorziet in maatregelen zoals onderbreking van betalingstermijnen, schorsing van betalingen en financiële correcties, die doeltreffend en geschikt zijn om de begroting van de Unie te beschermen. Hongarije verwijst ook naar andere middelen waarover de Commissie beschikt om de bescherming van de financiële belangen van de Unie te waarborgen in het kader van de vaststelling van de partnerschapsovereenkomst, de programma's voor de structuurfondsen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Hongarije voert ook aan dat de Commissie met betrekking tot de voorschriften inzake overheidsopdrachten en de interpretatie en praktische toepassing daarvan ook via inbreukprocedures zou kunnen interveniëren.

5.3. Beoordeling door de Commissie

- (68) De Commissie is het oneens met Hongarije dat met andere Uniemaatregelen de begroting van de Unie beter zou kunnen worden beschermd. Wat de toepassing van de financiële maatregelen van Verordening (EU) nr. 1060/2021 (de verordening gemeenschappelijke bepalingen)⁴² betreft, merkt de Commissie op dat die

⁴¹ Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

⁴² Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het

maatregelen per definitie beperkt zijn tot het toepassingsgebied en de criteria zoals in die sectorale verordening bepaald, en niet de algemene preventieve en systemische bescherming kunnen bieden die door de conditionaliteitsverordening mogelijk wordt gemaakt. Het belang van deze algemene preventieve dimensie van de conditionaliteitsverordening is bevestigd door het Hof van Justitie⁴³. Wat betreft de naleving van de in de verordening gemeenschappelijke bepalingen vastgelegde randvoorwaarden en het toezicht daarop, merkt de Commissie allereerst op dat het enige gevolg van de niet-ervulling van een randvoorwaarde uit hoofde van artikel 15 van de die verordening is dat de Commissie gedeclareerde uitgaven niet vergoedt; de conditionaliteitsverordening biedt echter meer mogelijkheden om de begroting van de Unie te beschermen, met inbegrip van de opschorting van de goedkeuring van een of meer programma's en de schorsing van vastleggingen in gedeeld beheer. In tegenstelling tot de procedure van artikel 15 van de verordening gemeenschappelijke voorwaarden omvat dit ook voorfinanciering. De reikwijdte van de randvoorwaarden die in deze zaak relevant kunnen zijn, met name "Doeltreffende monitoringmechanismen van de markt voor overheidsopdrachten" en "Doeltreffende toepassing en uitvoering van het Handvest van de grondrechten", is bovendien anders en restrictiever dan de reikwijdte van de conditionaliteitsverordening.

- (69) Wat betreft inbreukprocedures met betrekking tot de toepassing van de voorschriften inzake overheidsopdrachten en de interpretatie daarvan, wordt in overweging 17 van de conditionaliteitsverordening verduidelijkt dat de "wetgeving" waarnaar artikel 6, lid 1, van de conditionaliteitsverordening verwijst, financiële en sectorspecifieke wetgeving is. Inbreukprocedures, die niet op een wetgevingshandeling maar rechtstreeks op primair recht berusten (artikel 258 VWEU), kunnen niet als relevant worden beschouwd in de zin van artikel 6, lid 1, van de conditionaliteitsverordening.
- (70) Wat de herstel- en veerkrachtfaciliteit betreft, bevat Verordening (EU) 2021/241 bepalingen die verband houden met de bescherming van de financiële belangen van de Unie⁴⁴, waaraan de lidstaat moet voldoen bij de uitvoering van maatregelen in het kader van de faciliteit. De primaire verantwoordelijkheid voor de naleving van het Unierecht en het nationale recht bij de uitvoering van die maatregelen blijft bovendien bij de lidstaten berusten, overeenkomstig artikel 22, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241, terwijl de Commissie achteraf corrigerende maatregelen kan nemen in gevallen van fraude, corruptie en belangenconflicten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, en die niet door de lidstaat zijn gecorrigeerd, of bij een ernstige schending van een uit de leningsovereenkomst of de financieringsovereenkomst voortvloeiende verplichting overeenkomstig artikel 22, lid 5, van die verordening. Belangrijker nog is dat het herstel- en veerkrachtplan van Hongarije nog niet is vastgesteld en dat de inhoud en het vermogen ervan om de financiële belangen van de Unie te beschermen, afhankelijk zijn van de daadwerkelijke maatregelen die dat plan zal bevatten, maar ook van de wijze waarop deze maatregelen door Hongarije zullen worden uitgevoerd.

Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

⁴³ Zie het arrest van het Hof (voltallige zitting) van 16 februari 2022 in zaak C-156/21, Hongarije tegen Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2022:97, met name de punten 262 en 266.

⁴⁴ Artikel 22 van Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

- (71) Gezien al het voorgaande is de Commissie van oordeel dat geen andere procedure op grond van het Unierecht haar in staat zou stellen de Uniebegroting effectiever te beschermen dan de procedure die is vastgesteld in de conditionaliteitsverordening.

6. ALGEMENE OPMERKINGEN VAN HONGARIJE

- (72) Naast de argumenten van Hongarije met betrekking tot de specifieke vraagstukken die de Commissie aan de orde heeft gesteld, heeft Hongarije ook algemene opmerkingen ingediend, waarin het verschillende elementen van de procedure betwist. Met name voert Hongarije aan dat de inleiding van de procedure tegen Hongarije door de Commissie niet gebaseerd is op voldoende feitelijke of juridische gronden, waarbij het met name de betrouwbaarheid van de door de Commissie gebruikte bronnen betwist. Hongarije voert ook aan dat de Commissie geen non-discriminatie en gelijke behandeling van de lidstaten waarborgt, en verwijst in het bijzonder naar de prestaties van andere lidstaten zoals vermeld in het scorebord van de eengemaakte markt en de aanbevelingen in het kader van het Europees semester betreffende het versterken van het kader voor overheidsopdrachten, het vaststellen van corruptiebestrijdingskaders en het waarborgen van de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie. Bovendien voert Hongarije aan dat de Commissie onvoldoende rekening heeft gehouden met de specifieke kenmerken van het Hongaarse rechtsstelsel, dat voorziet in een beoordelingsmarge bij de toepassing van de beginselen van de rechtsstaat. Verder voert Hongarije aan dat de beginselen van de rechten van de verdediging in strafprocedures en in het mededingingsrecht in dit verband van toepassing moeten zijn en dat de Commissie deze rechten niet heeft geëerbiedigd.
- (73) In zijn tweede antwoord heeft Hongarije kritiek geuit op het feit dat de intentiebrief van 20 juli is verzonden zonder dat rekening was gehouden met de veertien corrigerende maatregelen die op 19 juli aan de Commissie waren voorgelegd. Ten aanzien van twaalf van deze maatregelen heeft Hongarije zich ertoe verbonden deze onvoorwaardelijk en voor onbepaalde tijd te handhaven. Hongarije voert derhalve aan dat de Commissie bij haar beoordeling, voordat zij die brief verzond, rekening had moeten houden met deze toezeggingen, met name ook omdat de in de conditionaliteitsverordening vastgestelde termijn van één maand voor het versturen van de brief van indicatieve aard is. Hongarije is voorts van mening dat de voorgestelde maatregelen onder verwijzing naar de ontwerpmissies van haar geplande herstel- en veerkrachtplan hadden moeten worden aanvaard als corrigerende maatregelen, met als argument dat noch de conditionaliteitsverordening, noch de richtsnoeren voor de toepassing ervan een specifieke vorm vereisen waarin corrigerende maatregelen in de loop van de procedure kunnen worden voorgesteld. Op basis daarvan voert Hongarije aan dat de Commissie het beginsel van loyale samenwerking tussen de Commissie en de lidstaat en het in de conditionaliteitsverordening neergelegde vereiste van een objectieve, onpartijdige en billijke beoordeling in ernstige mate heeft geschonden.

Opmerkingen van de Commissie

- (74) De Commissie acht de door Hongarije aangevoerde argumenten ongegrond; de Commissie heeft namelijk een grondige kwalitatieve beoordeling uitgevoerd die objectief, onpartijdig en billijk is en de gelijkheid van de lidstaten respecteert. De

Commissie heeft naar behoren rekening gehouden met informatie uit verschillende beschikbare bronnen⁴⁵ teneinde relevante inbreuken op de beginselen van de rechtsstaat vast te stellen, te beoordelen en aan een kruiscontrole te onderwerpen, in overeenstemming met de conditionaliteitsverordening zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie⁴⁶, met inbegrip van de informatie die Hongarije heeft verstrekt in zijn antwoord op het verzoek om informatie. De Commissie benadrukt in dit verband dat de beoordeling van elke zaak, de omvang en de reikwijdte van het bewijsmateriaal, op de eigen merites wordt uitgevoerd, rekening houdend met alle relevante omstandigheden. Hoewel het waar is dat andere lidstaten, wanneer afzonderlijke indicatoren worden beoordeeld, in sommige gevallen slechter kunnen presteren dan Hongarije met betrekking tot bepaalde aspecten, gaat het bij de beoordeling door de Commissie om een alomvattende kwalitatieve beoordeling, die rekening houdt met de relevante juridische en institutionele context, en waarbij informatie, indicatoren en waarnemingen uit meerdere bronnen worden samengebracht om een volledig beeld van de situatie in Hongarije te vormen dan afzonderlijke indicatoren zouden kunnen opleveren.

- (75) In de kennisgeving en in de intentiebrief werd verduidelijkt dat het voortbestaan van de problemen gedurende een periode van meer dan tien jaar aangeeft dat er sprake is van een blijvend risico voor het goed financieel beheer van Uniemiddelen, hetgeen in strijd is met het Unierecht, en dat de Hongaarse overheid er nog steeds niet in slaagt om die inbreuken te voorkomen of te corrigeren en de financiële belangen van de Unie doeltreffend te beschermen. Tenzij verdere maatregelen worden genomen om de kwestie bij hoogdringendheid doeltreffend aan te pakken, zag de Commissie op basis van die elementen geen redenen om aan te nemen dat de situatie significant zal verbeteren.
- (76) Tot slot heeft de Commissie de rechten van verdediging van Hongarije naar behoren geëerbiedigd, conform de vereisten van de conditionaliteitsverordening, alsook de beginselen van het Unierecht, aangezien zij haar bezorgdheid en redenen om de procedure in te leiden duidelijk kenbaar heeft gemaakt, Hongarije de mogelijkheid heeft geboden om in elke fase van de procedure zijn opmerkingen in te dienen en terdege rekening heeft gehouden met de door Hongarije gemaakte opmerkingen en met de corrigerende maatregelen die dat land in zijn eerste en tweede antwoord heeft voorgesteld.
- (77) Met betrekking tot de maatregelen of acties die Hongarije op 19 juli 2022 heeft voorgesteld, zijn de argumenten van Hongarije om verschillende redenen ongegrond. Ten eerste werden de voorgestelde corrigerende maatregelen niet voorgesteld samen met de opmerkingen over de kennisgevingsbrief en niet binnen de in die kennisgevingsbrief gestelde termijn, zoals bepaald in artikel 6, leden 5 en 9, van de conditionaliteitsverordening, maar pas later in de procedure ingediend. Ten tweede betekent het feit dat de termijn van artikel 6, lid 6, van de conditionaliteitsverordening indicatief is, niet dat de Commissie verplicht is deze onnodig te verlengen. Een dergelijke verlenging kan worden toegestaan als dit

⁴⁵ Deze bronnen zijn vermeld in de voetnoten en bijlagen bij de kennisgeving en de intentiebrief en zijn openbaar toegankelijk.

⁴⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 16 februari 2022 in zaak C-156/21, Hongarije tegen Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2022:97; arrest van het Hof van Justitie van 16 februari 2022 in zaak C-157/21, Republiek Polen tegen Europees Parlement en Raad, ECLI:EU:C:2022:98.

gerechtvaardigd is voor de analyse van de opmerkingen en de adequaatheid van corrigerende maatregelen, die tijdig moeten worden ingediend. De Commissie heeft Hongarije in de intentiebrief verzocht zo spoedig mogelijk nadere informatie te verstrekken over de voorgestelde corrigerende maatregelen, zowel over de aard van die maatregelen als over de verschillende instrumenten die kunnen worden gebruikt om ze uit te voeren. Met name met betrekking tot de corrigerende maatregel in verband met de wijziging van de rechterlijke toetsing van vervolgingsbesluiten, die in het kader van het herstel- en veerkrachtplan werd besproken, heeft de Commissie duidelijk voorbehoud gemaakt bij een aantal technische aspecten die de doeltreffendheid daarvan in het gedrang kunnen brengen. In dat stadium was er voor de Commissie dus geen reden om de verzending van de intentiebrief uit te stellen. Ten slotte worden die corrigerende maatregelen nu integraal vervangen door de maatregelen die formeel in het tweede antwoord zijn ingediend, met inbegrip van de aanvullende toezeggingen in de brief van september.

- (78) Voorts heeft de Commissie in haar intentiebrief duidelijk uitgelegd dat in de procedure in het kader van de conditionaliteitsverordening bepaald is dat corrigerende maatregelen, in voorkomend geval vergezeld van ontwerpwetgeving, onvoorwaardelijk moeten worden voorgesteld, voldoende nauwkeurig moeten zijn wat de inhoud en het tijdschema voor de uitvoering betreft om voor de toepassing van die verordening als adequaat te kunnen worden beschouwd; het mag ook niet om tijdelijke maatregelen gaan. In veel gevallen werd in het eerste antwoord verwezen naar voorstellen die in het kader van het ontwerp van het Hongaarse herstel- en veerkrachtplan werden behandeld. Loutere verwijzingen naar ontwerprijpalen in het herstel- en veerkrachtplan kunnen niet worden beschouwd als corrigerende maatregelen die zijn ingediend in het kader van de procedure op grond van artikel 6, lid 5, van de conditionaliteitsverordening. Tegelijk kon de Commissie niet beoordelen of die maatregelen adequaat zouden zijn om de bevindingen in de kennisgeving aan te pakken, teneinde daar rekening mee te houden in de maatregelen die zij in haar intentiebrief voorstelde.

7. DOOR HONGARIJE INGEDIENDE CORRIGERENDE MAATREGELLEN EN ANALYSE VAN DE ADEQUAATHEID DAARVAN IN HET KADER VAN DE CONDITIONALITEITSVERORDENING

7.1. Door Hongarije ingediende corrigerende maatregelen

- (79) In artikel 6, lid 6, van de conditionaliteitsverordening is bepaald dat “wanneer de Commissie besluit om al dan niet een voorstel voor een uitvoeringsbesluit inzake passende maatregelen te nemen, [...] zij rekening [houdt] met de ontvangen informatie en de eventuele opmerkingen die de betrokken lidstaat heeft gemaakt, en [...] zij [nagaat] of de eventueel voorgestelde corrigerende maatregelen adequaat zijn.”
- (80) In zijn eerste antwoord en de aanvullende brieven van 30 juni en 5 juli 2022 heeft Hongarije geen adequate corrigerende maatregelen ingediend, die gekoppeld waren aan passende verbintenissen in het kader van de conditionaliteitsverordening.
- (81) Op 19 juli 2022 heeft Hongarije een aanvullende brief gestuurd waarin het een aantal corrigerende maatregelen voorstelde om tegemoet te komen aan de bevindingen in de kennisgeving; gezien de indiening in een zeer laat stadium van het proces, konden die niet meer in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van het eerste antwoord.

- (82) In zijn tweede antwoord heeft Hongarije een aantal corrigerende maatregelen ingediend, die in zijn brief van september werden aangevuld met extra verbintenissen, en aangevoerd dat daarmee alle door de Commissie in de kennisgeving aan de orde gestelde kwesties adequaat zouden worden aangepakt. Het gaat om de volgende corrigerende maatregelen:
- i. betere preventie, opsporing en correctie van onrechtmatigheden en onregelmatigheden met betrekking tot de besteding van Uniemiddelen via een nieuw op te richten integriteitsautoriteit;
 - ii. oprichting van een taskforce corruptiebestrijding;
 - iii. versterking van het kader voor corruptiebestrijding;
 - iv. transparantie waarborgen in verband met het gebruik van steun van de Unie door stichtingen van openbaar belang die activa beheren;
 - v. invoering van een specifieke procedure voor bijzondere misdrijven in verband met de uitoefening van openbaar gezag of het beheer van staatseigendom;
 - vi. versterking van de audit- en controlemechanismen om een correct gebruik van EU-steun te waarborgen;
 - vii. vermindering van het aandeel uit Uniemiddelen gefinancierde aanbestedingsprocedures met slechts één bidder;
 - viii. vermindering van het aandeel uit de nationale begroting gefinancierde aanbestedingsprocedures met slechts één bidder;
 - ix. ontwikkeling van een rapportage-instrument voor procedures met slechts één bidder om openbare aanbestedingen die zijn afgesloten met één bod te monitoren en daarover te rapporteren;
 - x. ontwikkeling van het elektronische systeem voor overheidsopdrachten (EPS) om de transparantie te vergroten;
 - xi. ontwikkeling van een kader voor prestatiemeting ter beoordeling van de efficiëntie en kosteneffectiviteit van overheidsopdrachten;
 - xii. goedkeuring van een actieplan om de concurrentie op het gebied van overheidsopdrachten te vergroten;
 - xiii. opleiding ten behoeve van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen over praktijken op het gebied van overheidsopdrachten;
 - xiv. steunregeling ter compensatie van de kosten verbonden aan de deelname van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen aan overheidsopdrachten;
 - xv. de toepassing van ARACHNE;
 - xvi. nauwere samenwerking met OLAF; en
 - xvii. de vaststelling van een wetgevingshandeling die meer transparantie op het gebied van overheidsuitgaven moet waarborgen.

7.2. Beoordeling door de Commissie van de corrigerende maatregelen

- (83) De Commissie is verheugd dat Hongarije corrigerende maatregelen heeft ingediend om de in de kennisgeving aan de orde gestelde kwesties aan te pakken met betrekking tot systemische onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakke punten bij overheidsopdrachten, risico's op belangenconflicten, en bezorgdheid over trusts van

openbaar belang, alsook de aanvullende gronden voor onderzoek en vervolging en het kader voor corruptiebestrijding. In het algemeen heeft Hongarije zich ertoe verbonden (zoals vermeld in zijn tweede antwoord) de corrigerende maatregelen (en de daarmee verband houdende wetgeving) onvoorwaardelijk en zonder beperking in de tijd te handhaven en de daarin vastgestelde regels naar behoren te handhaven.

- (84) Wat de beoordeling van de voorgestelde corrigerende maatregelen betreft, is de Commissie van mening dat, aangezien de specifieke problemen die in Hongarije werden vastgesteld zowel betrekking hebben op het rechtskader als, in grote mate, op de praktijk, de adequaatheid van die maatregelen om hun doel te bereiken, namelijk een einde maken aan de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en/of de risico's daarvan voor een goed financieel beheer van de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie, niet naar behoren kan worden beoordeeld zonder volledige kennis van de details van de concrete maatregelen en voordat bepaalde essentiële elementen daadwerkelijk worden uitgevoerd. In dit verband moet Hongarije voor een groot aantal van de hierboven genoemde voorgestelde corrigerende maatregelen uiterlijk 19 november 2022 (de datum waarop de integriteitsautoriteit haar werkzaamheden aanvat) nog diverse elementen preciseren en belangrijke stappen nemen, zoals aangegeven in de door Hongarije op 22 augustus⁴⁷ ingediende tijdschema's voor de corrigerende maatregelen.

7.2.1. *Beoordeling per corrigerende maatregel*

i. Integriteitsautoriteit

- (85) De Hongaarse regering heeft zich ertoe verbonden een integriteitsautoriteit op te richten met het oog op de preventie, opsporing en correctie van fraude, belangenconflicten en corruptie, alsmede andere onrechtmatigheden en onregelmatigheden bij de besteding van financiële steun van de Unie.
- (86) Dit is een essentiële corrigerende maatregel om de hierboven genoemde problemen en aanvullende gronden aan te pakken (zie de punten 2 en 3). iii) de voorgestelde corrigerende maatregel omvat specifieke regels inzake de benoeming van de raad van bestuur van de integriteitsautoriteit en er wordt een beroep gedaan op een "toelatingscommissie"⁴⁸ om te waarborgen dat de integriteitsautoriteit en de leden van haar raad van bestuur volledig onafhankelijk zijn. Zij worden geselecteerd na een openbare oproep tot kandidaatstelling op basis van de professionele kwaliteiten van de kandidaten, hun kwalificaties; hun uitgebreide en onbetwiste ervaring en reputatie – ook op internationaal niveau – op het gebied van de juridische en financiële aspecten van overheidsopdrachten en corruptiebestrijding alsmede hun bewezen deskundigheid op die gebieden⁴⁹. De leden van de raad van bestuur worden slechts benoemd na een bindend advies van de toelatingscommissie. Zowel de leden van de toelatingscommissie als de leden van de raad van bestuur zullen strenge regels inzake belangenconflicten moeten naleven. De integriteitsautoriteit krijgt ook uitgebreide bevoegdheden, waaronder: de bevoegdheid om aanbestedende diensten op te dragen een aanbestedingsprocedure op te schorten (voor maximaal twee maanden); de

⁴⁷ Een tijdschema van de belangrijkste stappen tot 19 november is opgenomen in de bijlage bij de toelichting.

⁴⁸ Overeenkomstig de toezegging in de brief van september, zal de toelatingscommissie worden geselecteerd na een open oproep tot kandidaatstelling, waarover de Commissie zal worden geraadpleegd.

⁴⁹ De brief van september verschaft ook verduidelijkingen over het beloningspakket voor de leden van de raad van bestuur van de integriteitsautoriteit als extra middel om hun onafhankelijkheid te waarborgen.

bevoegdheid om administratieve onderzoeksinstanties op te dragen onderzoeken te voeren; de bevoegdheid om aan te bevelen specifieke marktdeelnemers voor een bepaalde periode uit te sluiten van EU-financiering; de bevoegdheid om bevoegde nationale autoriteiten of organen op te dragen hun toezichthoudende of controletaken uit te voeren, met name wat betreft procedures om verklaringen inzake belangenconflicten en vermoedens in verband met het beheer van middelen van de Unie te onderzoeken; het recht om toegang te vragen tot alle relevante dossiers, met inbegrip van lopende of geplande openbare aanbestedingen; de bevoegdheid om aanbestedende diensten aan te bevelen een bepaalde procedure te volgen bij een specifieke aanbesteding of in een categorie van aanbestedingsprocedures; het recht om bij de bevoegde nationale autoriteiten of organen procedures in te leiden om vermeende onrechtmatigheden of onregelmatigheden vast te stellen; de bevoegdheid om vermogensverklaringen⁵⁰ te verifiëren; het recht om te verzoeken om een rechterlijke toetsing van alle besluiten van autoriteiten betreffende procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten waarbij steun van de Unie wordt verleend en die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing, enz. De Autoriteit zal ook jaarverslagen uitbrengen over haar activiteiten, met daarin onder meer een analyse van de concentratie van de gunningen, een beoordeling van het gebruik van raamovereenkomsten, een analyse van de wijze waarop het bestaande controlesysteem bijdraagt tot de detectie en doeltreffende preventie van risico's op corruptie, fraude en belangenconflicten (en hoe dergelijke gevallen kunnen worden opgespoord en aangepakt; aanbevelingen over de geconstateerde problemen. Het jaarverslag zal worden gepubliceerd en de regering zal verplicht zijn schriftelijk uit te leggen welke follow-up zij aan de bevindingen van de integriteitsautoriteit koppelt. Tot slot bevat de voorgestelde corrigerende maatregel ook een gedetailleerd tijdschema met verschillende uitvoeringsstappen, waaronder de raadpleging van de Commissie en de OESO over de ontwerpwetgeving tot oprichting van de integriteitsautoriteit, waarin de noodzakelijke verduidelijking over de bovenstaande elementen zal worden verschaft. De werkzaamheden van de integriteitsautoriteit, een belangrijke stap voor de uitvoering van deze corrigerende maatregel, als toegelicht in de bijlage, moeten volgens planning van start gaan op 19 november 2022.

- (87) Gezien het belang van de autoriteit als nieuwe bouwsteen in de governance van het systeem, en voor zover een en ander adequaat is gespecificeerd in gedetailleerde regels en wordt uitgevoerd zoals beoogd in de door Hongarije voorgestelde corrigerende maatregel (met inbegrip van de in de brief van september geformuleerde verbintenissen), op een manier die de volledige onafhankelijkheid en

⁵⁰ Zoals Hongarije in de brief van september heeft toegezegd, omvat dit de bevoegdheid om de openbare vermogensverklaringen van ambtenaren met kritieke functies te verifiëren en de daartoe vereiste toegang tot relevante databanken en registers om de activa van de declaranten te verifiëren, met inachtneming van de regels inzake gegevensbescherming en privacy. Hongarije heeft tevens verduidelijkt dat deze toezeggingen een aanvulling vormen op de geldende regels inzake vermogensverklaringen die gelden voor andere functies, zoals ambtenaren, permanente staatssecretarissen, plaatsvervangende staatssecretarissen, politieke adviseurs en ,hoofdadviseurs regerings- en ministeriële adviseurs en hoofdadviseurs, leidinggevende regeringsfunctionarissen, overheidsfunctionarissen die wettelijk onderworpen zijn aan nationale veiligheidscontrole, notarissen, gerechtsdeurwaarders, leiders van de Hongaarse Ontwikkelingsbank, leiders van het Hongaarse National Asset Management Inc., ambtenaren en leden van de raad van toezicht van economische organisaties die een staatsmeerderheidsbelang bezitten, rechters, openbare aanklagers en leden van lokale autoriteiten. Voorts werd verduidelijkt dat de regels die van toepassing zijn op de leden van de Nationale Vergadering ook gelden voor de procureur-generaal en diens plaatsvervanger.

effectieve bevoegdheden op het terrein waarborgt ten aanzien van alle procedures die daadwerkelijk of potentieel gevolgen kunnen hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie, zal de integriteitsautoriteit in principe bijdragen tot meer concurrentie bij overheidsopdrachten, het voorkomen of verminderen van het risico op belangenconflicten, en meer in het algemeen tot een betere preventie, opsporing en correctie van fraude, corruptie, belangenconflicten en andere onregelmatigheden in het Hongaarse systeem voor overheidsopdrachten die in strijd zijn met het Unierecht, en aldus bijdragen tot een beter en doelmatiger gebruik van de door de Unie verstrekte financiering. De integriteitsautoriteit zal zich baseren op feiten die bij rechterlijke beslissingen zijn vastgesteld, zal zich tot de rechter kunnen wenden en haar eigen beslissingen worden aan rechterlijke toetsing onderworpen. Daarom is de Commissie ingenomen met de aanvullende toezegging die Hongarije in de brief van september doet, namelijk dat alle Hongaarse rechtbanken die burgerlijke, bestuursrechtelijke en strafzaken behandelen, met inbegrip van zaken die relevant zijn voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie, moeten voldoen aan de vereisten inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid en bij wet moeten worden ingesteld overeenkomstig artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het desbetreffende EU-acquis.

ii. Taskforce corruptiebestrijding

- (88) De Hongaarse regering heeft zich ertoe verbonden uiterlijk op 1 december 2022 een taskforce corruptiebestrijding op te richten met de volgende taken: a) de bestaande anticorruptiemaatregelen onderzoeken en voorstellen uitwerken ter verbetering van de opsporing, het onderzoek, de vervolging en de bestrafing van corrupte praktijken, b) maatregelen voorstellen voor een betere preventie en opsporing van corruptie, c) een jaarverslag opstellen met een analyse van de risico's en trends van corruptie en corrupte praktijken en waarin doeltreffende tegenmaatregelen en beste praktijken worden voorgesteld en de effectieve uitvoering daarvan wordt beoordeeld. De regering bespreekt het verslag en de daarin opgenomen voorstellen binnen twee maanden en stelt, indien zij geen besluit neemt over een voorstel, de voorzitter van de taskforce in kennis van de gedetailleerde motivering van haar besluit. Het regelgevingskader van de taskforce zal worden opgenomen in de wet tot oprichting van de integriteitsautoriteit (zie de hierboven beschreven corrigerende maatregel i); de voorzitter van de integriteitsautoriteit zal ook de taskforce voorzitten. Relevante niet-gouvernementele actoren betrekken, die aantoonbaar onafhankelijk zijn van de regering, overheidsinstanties, politieke partijen en zakelijke belangen, waarvan bewezen is dat zij actief zijn op het gebied van corruptiebestrijding, zullen bij de activiteiten van de taskforce worden betrokken, waarbij hun volwaardige, gestructureerde en effectieve deelname zal worden gewaarborgd: zij vertegenwoordigen 50 % van de leden van de taskforce, met uitsluiting van de voorzitter, en hebben het recht een schaduwverslag op te stellen. Indien de vertegenwoordiging van 50 % niet haalbaar is, wordt het stemrecht van de ngo-leden zodanig gemoduleerd zodat zij 50 % van de stemmen vertegenwoordigen, met uitsluiting van de voorzitter. De taskforce houdt haar eerste vergadering vóór 15 december 2022. Ze stelt haar eerste verslag voor het jaar 2022 vast en dient dat uiterlijk op 15 maart 2023 in bij de regering. De bij regeringsbesluit 1337/2022 van 15 juli 2022 opgerichte taskforce voor corruptiebestrijding wordt opgeheven en het regeringsbesluit wordt ingetrokken. Het regeringsbesluit tot intrekking van het vorige besluit en tot vaststelling van het tijdschema en mandaat voor de oprichting van de integriteitsautoriteit en de taskforce voor corruptiebestrijding is een essentieel

onderdeel van deze maatregel. Ook de toezegging om uiterlijk 30 september bij de Nationale Vergadering een wetsontwerp in te dienen inzake de oprichting van die autoriteit is een belangrijke stap voor de uitvoering van deze corrigerende maatregel, als uiteengezet in de bijlage, aangezien het regelgevingskader voor de taskforce daarin zal worden vastgelegd.

- (89) De Commissie stelt met tevredenheid vast dat de corrigerende maatregel tot doel heeft te zorgen voor een volwaardige, gestructureerde en effectieve deelname van niet-gouvernementele actoren die daadwerkelijk actief zijn op het gebied van corruptiebestrijding, samen met vertegenwoordigers van de regering, hetgeen voor de Commissie van cruciaal belang is. Voorts verbindt Hongarije zich ertoe tijdens de voorbereiding van ontwerpwetgeving uitgebreid en ten gronde overleg te plegen met nationale en internationale belanghebbenden, waaronder de Europese Commissie. Als deze corrigerende maatregel op correcte wijze in gedetailleerde regels wordt vastgelegd en dienovereenkomstig wordt uitgevoerd, zal hij in beginsel een antwoord bieden op de aan de orde gestelde problemen in verband met het ondoeltreffende onderzoek en de ondoeltreffende vervolging of bestraffing van inbreuken in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Unie, alsook op de problemen in verband met systemische tekortkomingen van het systeem voor overheidsopdrachten.

iii. Versterking van het kader voor corruptiebestrijding;

- (90) Met deze corrigerende maatregel (met inbegrip van de aanvullende toezeggingen in de brief van september) heeft de Hongaarse regering zich ertoe verbonden om uiterlijk 30 september 2022 strategieën voor fraudebestrijding en corruptiebestrijding goed te keuren, met een omschrijving van de taken die de entiteiten die bij de uitvoering van financiële steun van de Unie zijn betrokken, moeten verrichten met het oog op het voorkomen, opsporen en corrigeren van fraude, belangenconflicten en corruptie. Die strategieën omvatten een beoordeling van de belangrijkste risico's, factoren en praktijken op het gebied van fraude, belangenconflicten en corruptie. De Hongaarse regering verbindt zich er ook toe uiterlijk 30 juni 2023 een nieuwe nationale strategie voor corruptiebestrijding (NACS) en een nieuw actieplan aan te nemen, met bijzondere aandacht voor de versterking van het institutionele en normatieve kader voor de bestrijding van corruptie op hoog niveau, met name dankzij meer transparantie bij de werkzaamheden van overheidsinstanties. De taskforce voor corruptiebestrijding zal worden betrokken bij de voorbereiding van het NACS en het actieplan en bij het toezicht op de uitvoering ervan. Volgens de toezeggingen in de brief van september moet het actieplan specifieke maatregelen omvatten om uiterlijk op 1 oktober 2023 een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctieregeling in te voeren, met inbegrip van administratieve en strafrechtelijke sancties voor ernstige schendingen van verplichtingen in het kader van het systeem voor vermogensverklaringen. Hongarije verbindt zich er ook toe om uiterlijk op 30 juni 2023 alle acties van de nationale strategie voor corruptiebestrijding voor de periode 2020-2022 volledig uit te voeren. In de brief van september heeft Hongarije ook verdere toezeggingen gedaan met betrekking tot de persoonlijke en materiële reikwijdte van vermogensverklaringen. In dit verband heeft Hongarije zich ertoe verbonden bij de Nationale Vergadering ontwerpwetgeving in te dienen (die met ingang van 1 november 2022 van kracht moet zijn) die de personele werkingssfeer van het systeem voor vermogensverklaringen uitbreidt tot i) personen die hoge politieke functies bekleden uit hoofde van de artikelen 183 en 184 van Wet CXXV van 2018 inzake overheidsadministratie en de familieleden die tot hetzelfde

huishouden als de betrokkene behoren en ii) leden van de Nationale Vergadering en hun familieleden die tot hetzelfde huishouden als de betrokkene behoren. Hongarije heeft zich ertoe verbonden het materiële toepassingsgebied uit te breiden, zodat de verklaring niet alleen geldt voor inkomsten, maar ook voor activa⁵¹. Daarnaast heeft Hongarije zich er in zijn brief van september toe verbonden (uiterlijk op 31 maart 2023) een systeem op te zetten voor de elektronische indiening van vermogensverklaringen in een digitaal formaat, dat moet worden opgeslagen in een databank die gratis en zonder voorafgaandelijke registratie kan worden geraadpleegd. Voorts heeft Hongarije in diezelfde brief de verbintenis opgenomen om tijdens de voorbereiding van alle ontwerpwetgeving over de bovenstaande punten uitvoerig overleg te plegen met de Commissie. Tot slot zal de integriteitsautoriteit worden belast met de herziening van het regelgevingskader en de werking van het systeem van vermogensverklaringen, met inbegrip van het toepassingsgebied en de verificatieprocessen, die uiterlijk op 31 december 2023 in een verslag moeten worden opgenomen. De belangrijkste stappen voor deze corrigerende maatregel, zoals uiteengezet in de bijlage, zijn de goedkeuring van doeltreffende fraudebestrijdings- en corruptiebestrijdingsstrategieën tegen 30 september 2022 en de vaststelling door de Nationale Vergadering van de regels inzake de uitbreiding van de personele en materiële werkingssfeer van vermogensverklaringen, zoals beschreven in de corrigerende maatregel en in de brief van september, die op 1 november 2022 van kracht worden.

- (91) De Commissie is van oordeel dat deze corrigerende maatregel, aangevuld met nieuwe verbintenissen in de brief van september, talrijke positieve elementen omvat, zoals de verbintenis om voor alle instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van Uniemiddelen strategieën voor de bestrijding van fraude en corruptie vast te stellen, en de indiening van een rapport met de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de huidige strategie voor corruptiebestrijding 2020-2022, de uitbreiding van het persoonlijke en materiële toepassingsgebied van vermogensverklaringen, de invoering van sancties en specifieke maatregelen om te zorgen voor meer transparantie op het gebied van vermogensverklaringen. De bovengenoemde databank openbaar toegankelijk zijn. Bovendien moet de integriteitsautoriteit de bevoegdheid hebben om in alle gevallen ook op eigen initiatief een procedure voor het onderzoek naar vermogen te openen. In het algemeen is de Commissie van oordeel dat, als deze corrigerende maatregel op correcte wijze in gedetailleerde regels wordt gegoten en dienovereenkomstig wordt uitgevoerd, deze in beginsel een antwoord biedt op de aan de orde gestelde problemen in verband met het ondoeltreffende onderzoek en de ondoeltreffende vervolging of bestraffing van inbreuken op het recht in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Unie, alsook op de problemen in verband met systemische tekortkomingen van het systeem voor overheidsopdrachten.

iv. Stichtingen voor het beheer van openbaar belang (of trusts van openbaar belang)

- (92) Met deze corrigerende maatregel heeft de Hongaarse regering zich ertoe verbonden uiterlijk 30 september 2022 a) een wijzigingswet vast te stellen om de algemene

⁵¹ In dit verband wordt in de brief van september melding gemaakt van onroerend goed; andere waardevolle bezittingen (voertuigen, vaartuigen, waardevolle antiques en kunstwerken, enz.); spaartegoeden in bankdeposito's en in contanten; activa in aandelen, effecten en private-equityfondsen; levensverzekeringspolissen; trusts en feitelijke eigendom van ondernemingen.

toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten te waarborgen op stichtingen voor het beheer van openbare activa die activiteiten van algemeen belang verrichten en op rechtspersonen die door hen zijn opgericht of onderhouden, b) een wijzigingsbesluit vast te stellen om de volledige naleving van artikel 61 van het Financieel Reglement te waarborgen en de instructies en praktijken af te stemmen op de richtsnoeren van de Commissie voor het vermijden en beheren van belangenconflicten in het kader van het Financieel Reglement, teneinde de algemene regels inzake belangenconflicten met betrekking tot stichtingen van openbaar belang te verbeteren en te verduidelijken. Als belangrijkste stap voor de uitvoering van deze corrigerende maatregel, zoals uiteengezet in de bijlage, moeten de twee bovengenoemde wijzigingsbesluiten uiterlijk 30 september 2022 worden vastgesteld.

- (93) De Commissie is van mening dat de door Hongarije voorgestelde corrigerende maatregel, als hij op de juiste wijze in gedetailleerde regels wordt uitgewerkt en dienovereenkomstig wordt uitgevoerd, de aan de orde gestelde problemen in beginsel zou kunnen aanpakken, aangezien met deze maatregel de regels inzake overheidsopdrachten algemeen en onvoorwaardelijk zouden kunnen worden toegepast op trusts van openbaar belang en de entiteiten die in hun bezit zijn of door hen worden beheerd (dat wil zeggen dat al deze entiteiten voor de toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten als aanbestedende diensten zouden worden beschouwd), en met de corrigerende maatregel duidelijke regels inzake belangenconflicten voor dergelijke entiteiten en hun bestuursleden zouden worden vastgesteld.

v. Rechterlijke toetsing van beslissingen van openbare aanklagers

- (94) De Hongaarse regering heeft zich ertoe verbonden het wetboek van strafvordering te wijzigen met het oog op de instelling van een procedure voor bijzondere strafbare feiten in verband met de uitoefening van het openbaar gezag of het beheer van openbare eigendommen. De procedure voorziet in de rechterlijke toetsing van een beslissing van het openbaar ministerie of de onderzoekende autoriteit om de aangifte van een misdrijf te seponeren of de strafprocedure te beëindigen (d.w.z. het strafrechtelijk onderzoek af te sluiten zonder tenlastelegging). Op basis van de toetsing zal een onderzoeksrechter kunnen beslissen een strafprocedure in te leiden of voort te zetten. De procedure kan door gelijk welke persoon worden ingeleid; zowel natuurlijke personen als rechtspersonen, met de uitzondering van overheidsinstanties, kunnen in het kader van deze procedure moties indienen. De procedure zou uiteindelijk ook kunnen leiden tot de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij een rechtbank.
- (95) De Commissie merkt op dat Hongarije in de corrigerende maatregel (en in de daarmee verband houdende aanvullende toezeggingen als vermeld in de brief van september) verschillende elementen in verband met de nieuwe procedure inzake rechterlijke toetsing van besluiten van openbare aanklagers heeft opgenomen. Het gaat met name om de mogelijkheid voor rechtspersonen (d.w.z. niet alleen natuurlijke personen) om deze procedure in te leiden, een gegarandeerde bevoorrechte procedurele positie voor de melder van een misdrijf, een vermelding dat de exclusieve bevoegdheid om de zaken in het kader van de nieuwe procedure te behandelen zal worden toegewezen aan een gespecialiseerde rechtbank (d.w.z. de centrale districtsrechtbank van Buda), een vermelding dat alle rechtbanken en onderzoeksrechters die betrokken zijn bij de nieuwe procedure zullen voldoen aan artikel 19 VEU en het betrokken EU-acquis, en een redelijke termijn voor de procedure in het algemeen, die de doeltreffendheid ervan zou waarborgen. Hongarije

heeft zich er ook toe verbonden de Commissie uitvoerig te raadplegen over het in het kader van de corrigerende maatregel aan te nemen wetsontwerp, dat aanvullende belangrijke details zal bevatten die van belang zijn voor de beoordeling. Met name zou de rechtbank zich volgens het wetsontwerp niet ten gronde over de tenlastelegging mogen uitspreken zonder het bewijs te hebben onderzocht. Hongarije verbindt zich ertoe de werking van de procedure ten laatste op 31 december 2023 te evalueren en zo nodig ten laatste op 30 juni 2024 wijzigingen in het wetgevingskader aan te nemen (na overleg met de Europese Commissie). De belangrijkste stappen voor de uitvoering van deze corrigerende maatregel zijn, zoals is uiteengezet in de bijlage, de afronding en aanneming van de ontwerp tekst van de uitvoeringsverordeningen (met het oog op de toepassing van de toetsingsprocedure), ten laatste op 31 oktober 2022⁵², een voorafgaande toetsing van de wet door het Grondwettelijk Hof, en de inwerkingtreding van de nieuwe wet tot wijziging van het wetboek van strafvordering, ten laatste op 15 november 2022.

- (96) De Commissie is van mening dat de door Hongarije ingediende corrigerende maatregel verschillende elementen bevat die de doeltreffendheid van de procedure kunnen waarborgen. Daarnaast heeft Hongarije zich ertoe verbonden de procedure binnen een redelijke termijn te beoordelen. Dit zou echter moeten worden bevestigd zodra de details van de betrokken ontwerp wetgeving aan de Commissie zijn voorgelegd en door haar zijn geëvalueerd. Als deze corrigerende maatregel op de juiste wijze in gedetailleerde regels wordt uitgewerkt en dienovereenkomstig wordt uitgevoerd, zou hij in beginsel de aan de orde gestelde problemen in verband met het ondoeltreffende onderzoek en de ondoeltreffende vervolging of bestraffing van inbreuken op het recht in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Unie aanpakken, alsook de kwesties in verband met systemische tekortkomingen van het systeem voor overheidsopdrachten.

vi. Versterking van de audit- en controlemechanismen voor de besteding van Uniemiddelen

- (97) Met deze corrigerende maatregel heeft de Hongaarse regering zich ertoe verbonden om uiterlijk op 31 augustus 2022 een werkgroep op te richten die bepalingen zal opstellen die zullen worden geïntegreerd in de betrokken regeringsbesluiten over de besteding van Uniemiddelen (bv. de herstel- en veerkrachtfaciliteit, fondsen onder gedeeld beheer enz.). Dit heeft tot doel de regels en procedures te verbeteren om belangenconflicten op efficiëntere wijze te voorkomen, op te sporen en recht te zetten, overeenkomstig de definitie in artikel 61 van het Financieel Reglement, en de procedurele capaciteit van de beherende autoriteiten, intermediaire instanties en de nationale autoriteit voor de uitvoering van het Hongaarse herstel- en veerkrachtplan te vergroten om het risicobeheer te verbeteren en om fraude, corruptie en dubbele financiering te voorkomen, op te sporen en recht te zetten. De Hongaarse regering verbindt zich ertoe deze bepalingen onvoorwaardelijk en voor onbepaalde tijd in stand te houden en te handhaven. De bepalingen garanderen tevens een doeltreffend controlemechanisme voor de geldigheid van verklaringen inzake belangenconflicten. De werkgroep zal uitvoerig overleg plegen met de commissie die verantwoordelijk is voor de financiële steun van de Unie, en rekening houden met haar feedback in de betrokken regeringsbesluiten. Voorts heeft Hongarije zich er in de brief van september toe verbonden de nodige financiële en personele middelen ter beschikking

⁵² Deze verordeningen zullen nodig zijn nadat de wet is aangenomen.

te stellen van de EUTAF, hetgeen nader zal worden omschreven door de in het kader van deze corrigerende maatregel opgerichte werkgroep, om het goede gebruik van de EU-steun te waarborgen, de onafhankelijkheid van de EUTAF te garanderen en haar in staat te stellen haar huidige taken uit te voeren alsmede de aanvullende taken die haar zijn toegewezen in het kader van een aantal door Hongarije op 22 augustus 2022 ingediende corrigerende maatregelen. De belangrijkste stappen voor de uitvoering van deze corrigerende maatregel, zoals is uiteengezet in de bijlage, zijn de oprichting van de werkgroep, ten laatste op 31 augustus 2022, de oprichting van het directoraat Interne Audit en Integriteit (“DIAI”) in het kabinet van de minister-president, ten laatste op 30 september 2022, en de goedkeuring van de wijzigingen van de betrokken regeringsbesluiten (413/2021 en 256/2021), ten laatste op 30 september 2022. De werkgroep is overeenkomstig de in de corrigerende maatregel opgenomen verbintenis door Hongarije opgericht, en is tot midden september al vier keer bijeengekomen, op 8, 9, 13 en 16 september.

- (98) Als deze corrigerende maatregel op de juiste wijze in gedetailleerde regels wordt uitgewerkt en dienovereenkomstig wordt uitgevoerd, zou hij in beginsel (samen met andere corrigerende maatregelen) de bezorgdheid over de systemische tekortkomingen van het systeem voor overheidsopdrachten kunnen wegnemen, alsook de bezorgdheid betreffende de doelmatige preventie, opsporing en rechtzetting van mogelijke belangenconflicten, aangezien in het kader van deze maatregel bepalingen worden vastgesteld ter versterking van de regels en procedures om belangenconflicten bij het gebruik van Uniemiddelen op efficiëntere wijze te voorkomen, op te sporen en recht te zetten, met inbegrip van een doeltreffend controlemechanisme voor de geldigheid van verklaringen inzake belangenconflicten.

vii. Vermindering van het aantal aanbestedingsprocedures met één bieder waarbij middelen van de Unie betrokken zijn

- (99) Met deze corrigerende maatregel heeft de Hongaarse regering zich ertoe verbonden om a) uiterlijk op 31 december 2022 het aandeel van de met Uniemiddelen gefinancierde openbare aanbestedingsprocedures die in 2022 met één enkele bieder werden afgesloten tot minder dan 15 % te reduceren, berekend volgens de methode van het scorebord van de eengemaakte markt, b) onvoorwaardelijk het bovengenoemde streefcijfer te halen en dit zonder tijdslimiet in stand te houden, en c) indien het aandeel procedures met één enkele bieder in een bepaald kalenderjaar meer dan 15 % zou bedragen, binnen vier maanden aanvullende maatregelen te nemen om dit aandeel te verminderen tot minder dan 15 %, en de integriteitsautoriteit en de Commissie daarvan in kennis te stellen. De belangrijkste stap voor de uitvoering van deze maatregel, zoals is uiteengezet in de bijlage, is het verrichten, uiterlijk op 30 september 2022, van de eerste audit van de naleving van de methode volgens het scorebord van de eengemaakte markt en van alle verstrekkingen van individuele gegevens aan de Commissie en het publiek in dit verband door het Hongaarse directoraat-generaal voor de Audit van Europese fondsen (“EUTAF”), met inbegrip van de basiswaarden.

- (100) De Commissie is ingenomen met deze corrigerende maatregel, aangezien hij duidelijk tot doel heeft de transparantie en de concurrentie op het gebied van overheidsopdrachten te vergroten. Als hij op de juiste wijze wordt uitgevoerd, kan hij worden geacht in beginsel tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de Commissie.

viii. Vermindering van het aantal aanbestedingsprocedures met één bieder waarbij nationale middelen betrokken zijn

(101) Met deze corrigerende maatregel heeft de Hongaarse regering zich, analoog aan de bovenvermelde maatregel, ertoe verbonden om a) geleidelijk (in drie stappen) en uiterlijk op 31 december 2024 het aandeel van de met nationale middelen gefinancierde openbare aanbestedingsprocedures die binnen een kalenderjaar met één enkel bod werden afgesloten te reduceren tot minder dan 15 %, gemeten volgens de methode van het scorebord van de eengemaakte markt, b) onvoorwaardelijk het bovengenoemde streefcijfer de volgende jaren te halen en dit zonder tijdslimiet in stand te houden, en c) indien het aandeel procedures met één enkel bod in een bepaald kalenderjaar meer dan 15 % zou bedragen, binnen vier maanden aanvullende maatregelen voor te stellen om dit aantal te verminderen tot onder de drempel van 15 %, en de integriteitsautoriteit en de Commissie hiervan in kennis te stellen.

(102) Net als met de vorige maatregel is de Commissie ingenomen met deze corrigerende maatregel, aangezien hij duidelijk tot doel heeft de transparantie en de concurrentie op het gebied van overheidsopdrachten te vergroten, mits hij op de juiste wijze wordt uitgevoerd.

ix. Rapportage-instrument voor procedures met één bidder

(103) Naast de hierboven vermelde corrigerende maatregelen in verband met de vermindering van de procedures met één enkele bidder, heeft de Hongaarse regering zich ertoe verbonden om uiterlijk op 30 september 2022 een nieuw monitoring- en rapportage-instrument te ontwikkelen voor het afzonderlijk meten van het aandeel aanbestedingsprocedures die resulteren in één enkel bod en die hetzij met nationale middelen, hetzij met EU-steun of met beide worden gefinancierd, en dit instrument voor onbepaalde tijd in stand te houden. Het voor overheidsopdrachten bevoegde ministerie stelt een schriftelijk verslag op dat is gebaseerd op de informatie die werd verzameld met het bovenvermelde rapportage-instrument. Dit verslag wordt elk jaar uiterlijk op 15 februari gepubliceerd op de website van het elektronische systeem voor overheidsopdrachten (EPS - dat gratis en zonder registratie toegankelijk is voor het publiek). De belangrijkste stappen voor de uitvoering van deze corrigerende maatregel, zoals is uiteengezet in de bijlage, zijn de ontwikkeling, ten laatste op 30 september 2022, van een nieuw monitoring- en rapportage-instrument op basis van gegevens uit het EPS, en de bevestiging, na een audit door het EUTAF, dat het rapportage-instrument inzake procedures met één enkele bidder volledig functioneel en operationeel is en dat de werking ervan - uiterlijk op dezelfde datum - in overeenstemming is met de methode volgens het scorebord van de eengemaakte markt.

(104) Deze corrigerende maatregel en de kenmerken ervan worden positief beoordeeld door de Commissie. Als de maatregel op de juiste wijze wordt uitgewerkt en uitgevoerd, zal hij in beginsel zorgen voor een betere efficiëntie en transparantie van de corrigerende maatregelen ter vermindering van het aantal aanbestedingsprocedures met één bidder.

x. Elektronisch systeem voor overheidsopdrachten (EPS)

(105) De Hongaarse regering heeft zich ertoe verbonden om a) een databank op te zetten en te publiceren op de EPS-website, die regelmatig (ten minste elk kwartaal) wordt bijgewerkt, gratis toegankelijk is voor het publiek en gestructureerde informatie bevat over alle aankondigingen van openbare aanbestedingsprocedures (met inbegrip van bedrijfsidentificatienummers en de namen van elk individueel lid van consortia en onderaannemers), waarbij de informatie automatisch kan worden verwerkt (en met name de mogelijkheid bestaat om gestructureerde zoekopdrachten te verrichten

en gegevens over aanbestedingsprocedures in grote hoeveelheden te exporteren), b) alle nodige maatregelen te nemen om het EPS te ontwikkelen en ervoor te zorgen dat de nieuw ontwikkelde functies uiterlijk op 30 september 2022 volledig operationeel zijn, en c) het EPS en de betrokken functies onvoorwaardelijk voor onbepaalde tijd in stand te houden. De belangrijkste stap voor de uitvoering van deze corrigerende maatregel, zoals is uiteengezet in de bijlage, is de volledige operabiliteit van de nieuw ontwikkelde functies van het EPS, uiterlijk op 30 september 2022.

- (106) De Commissie is van mening dat deze corrigerende maatregel, mits hij op de juiste wijze wordt uitgewerkt en uitgevoerd, de transparantie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten zou moeten vergroten en derhalve kan worden geacht in beginsel tegemoet te komen aan de door de Commissie geuite bezorgdheden met betrekking tot systemische tekortkomingen in het systeem voor overheidsopdrachten.

xi. Kader voor het meten van prestaties

- (107) Met deze corrigerende maatregel heeft de Hongaarse regering zich ertoe verbonden om ten laatste op 30 september 2022 een kader voor prestatiemeting uit te werken om de efficiëntie en kosteneffectiviteit van overheidsopdrachten te beoordelen. Voorts garandeert de Hongaarse regering dat het kader voor prestatiemeting onvoorwaardelijk en voor onbepaalde tijd regelmatig zal worden gebruikt en de resultaten ervan zullen worden gepubliceerd. Het kader voor prestatiemeting zal ten laatste op 30 november 2022 operationeel zijn. Onafhankelijke niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en onafhankelijke deskundigen op het gebied van overheidsopdrachten zullen in dit verband de efficiëntie en kosteneffectiviteit van overheidsopdrachten in Hongarije mee beoordelen. De belangrijkste stap voor de implementatie van deze maatregel, zoals is uiteengezet in de bijlage, is de uitwerking van dat kader, met inbegrip van de aanneming van een regeringsbesluit, ten laatste op 30 september 2022.

- (108) Samen met andere corrigerende maatregelen betreffende het systeem voor overheidsopdrachten kan deze corrigerende maatregel, als hij correct wordt gespecificeerd in nadere bepalingen en dienovereenkomstig wordt uitgevoerd, worden geacht in beginsel tegemoet te kunnen komen aan de bezorgdheid van de Commissie met betrekking tot systemische tekortkomingen in het systeem voor overheidsopdrachten.

xii. Actieplan om de concurrentie op het gebied van aanbestedingsprocedures te vergroten

- (109) De Hongaarse regering heeft zich ertoe verbonden om tegen 31 maart 2023 een uitgebreid actieplan aan te nemen om de concurrentie op het gebied van overheidsopdrachten te verbeteren, met duidelijke en ambitieuze uitvoeringstermijnen voor elk van de in het plan vast te stellen acties. De corrigerende maatregel voorziet ook in een jaarlijkse beoordeling van het actieplan. De Hongaarse regering heeft zich er ook toe verbonden om niet alleen het actieplan en de beoordeling ervan onverwijld openbaar te maken, maar ook de jaarlijkse stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de maatregelen in het actieplan.
- (110) De Commissie heeft deze corrigerende maatregel, die tot doel heeft de concurrentie op het gebied van overheidsopdrachten te vergroten, positief beoordeeld. Samen met de andere corrigerende maatregelen betreffende het systeem voor overheidsopdrachten kan de maatregel, als hij correct wordt gespecificeerd in nadere

bepalingen en dienovereenkomstig wordt uitgevoerd, worden geacht in beginsel tegemoet te kunnen komen aan de bezorgdheid van de Commissie.

xiii. Opleiding voor middelgrote, kleine en micro-ondernemingen over overheidsopdrachten

(111) Deze corrigerende maatregel heeft tot doel middelgrote, kleine en micro-ondernemingen (vooral kleine en micro-ondernemingen) gemakkelijker te laten deelnemen aan overheidsopdrachten door tegen 31 maart 2024 gratis opleidingen aan te bieden aan ten minste 1 000 van dergelijke ondernemingen. De Hongaarse regering heeft zich er ook toe verbonden om tegen 30 juni 2026 dergelijke opleidingen aan te bieden aan ten minste 1 200 andere middelgrote, kleine en micro-ondernemingen (dus ten minste 2 200 ondernemingen in totaal) en om de efficiëntie en de toegevoegde waarde van de opleidingen te controleren en te evalueren.

(112) De Commissie heeft deze corrigerende maatregel, die tot doel heeft de concurrentie op het gebied van overheidsopdrachten te vergroten en in het bijzonder de deelname van kleine en micro-ondernemingen aan aanbestedingsprocedures te verhogen, positief beoordeeld. Samen met de andere corrigerende maatregelen betreffende het systeem voor overheidsopdrachten kan de maatregel, als hij correct wordt uitgevoerd, worden geacht in beginsel tegemoet te kunnen komen aan de bezorgdheid van de Commissie.

xiv. Steunregeling voor deelname aan overheidsopdrachten door middelgrote, kleine en micro-ondernemingen

(113) De Hongaarse regering heeft zich ertoe verbonden om naast de bovengenoemde maatregel betreffende opleidingssteun, tegen 31 maart 2023 een steunregeling op te zetten en in te voeren die op basis van objectieve, niet-discriminerende en transparante selectiecriteria aan ten minste 1 800 in aanmerking komende middelgrote, kleine en micro-ondernemingen (vooral kleine en micro-ondernemingen) uiterlijk 30 juni 2026 een forfaitaire compensatie verstrekt voor hun kosten voor deelname aan openbare aanbestedingsprocedures, met als doel hun deelname aan overheidsopdrachten te vergemakkelijken en hun toegangsdrempels te verlagen. De steunregeling moet tussentijds worden geëvalueerd tegen 30 september 2024, en aan het einde van het programma moet uiterlijk 31 juli 2026 een evalueerend rapport worden uitgevoerd.

(114) De Commissie heeft deze corrigerende maatregel, die tot doel heeft de concurrentie op het gebied van overheidsopdrachten te vergroten en in het bijzonder de deelname van kleine en micro-ondernemingen aan aanbestedingsprocedures te verhogen, positief beoordeeld. Samen met de andere corrigerende maatregelen betreffende het systeem voor overheidsopdrachten kan de maatregel, als hij correct wordt uitgevoerd, worden geacht in beginsel tegemoet te kunnen komen aan de bezorgdheid van de Commissie.

xv. Uitgebreid gebruik van Arachne, het risicoscore-instrument van de Commissie

(115) Met deze corrigerende maatregel heeft de Hongaarse regering zich ertoe verbonden om bij de uitvoering van steun van de Unie in alle programmeringsperioden procedures toe te passen voor het systematische en uitgebreide gebruik van alle functionaliteiten van Arachne, het centrale instrument voor datamining en risicoscores dat de Commissie ter beschikking van de lidstaten stelt, om belangenconflicten, fraude, corruptie, dubbele financiering en andere onregelmatigheden doeltreffend te voorkomen en op te sporen. Zij heeft zich ertoe

verbonden het Arachne-systeem volledig en doeltreffend te blijven toepassen op onvoorwaardelijke wijze en voor onbepaalde tijd, en tegelijk alle betrokken audit- en controle instanties volledige toegang te verschaffen tot de gegevensbestanden die in Arachne zijn geüpload. De belangrijkste stap in deze maatregel, zoals uiteengezet in de bijlage, is de toepassing van de procedures voor het systematische gebruik van alle functionaliteiten van Arachne bij de uitvoering van steun van de Unie tegen 30 september 2022. De procedures garanderen dat alle relevante gegevens worden geüpload, dat gevolg wordt gegeven aan de resultaten van risicoscores en dat de respectieve audit instanties volledige toegang tot Arachne hebben.

- (116) Wat betreft de bezorgdheid over het vermogen van Hongarije om de controles op belangenconflicten met betrekking tot het gebruik van Uniemiddelen te verbeteren, is de Commissie van mening dat, naast de hierboven beschreven oprichting van de integriteitsautoriteit en de corrigerende maatregel voor een sterkere controle en audit van het gebruik van Uniemiddelen, de door Hongarije ingediende corrigerende maatregel inzake het uitgebreide gebruik van alle functionaliteiten van het centrale datamining- en risicoscore-instrument dat de Commissie voor steun van de Unie ter beschikking stelt van de lidstaten (Arachne), in beginsel tegemoet kan komen aan de bezorgdheid van de Commissie, mits de maatregel correct wordt uitgewerkt en toegepast.

xvi. Versterking van de samenwerking met OLAF

- (117) De Hongaarse regering heeft zich ertoe verbonden bij de Nationale Vergadering een ontwerp van wetgeving in te dienen betreffende de wijziging van wet CXXII van 2010 betreffende Nemzeti Adó- és Vámhivatal, dat uiterlijk 30 september 2022 zal worden aangenomen en waarbij Nemzeti Adó- és Vámhivatal (de nationale belasting- en douanedienst) wordt aangewezen als de bevoegde nationale autoriteit die OLAF moet bijstaan bij het uitvoeren van controles ter plaatse in Hongarije en wanneer een marktdeelnemer die aan die controles wordt onderworpen, weigert mee te werken. De regering heeft zich er ook toe verbonden bij de Nationale Vergadering een ontwerp van wetgeving in te dienen betreffende de wijziging van wet XXIX van 2004, waarbij een afschrikkende sanctie van financiële aard wordt ingevoerd die moet worden opgelegd wanneer een marktdeelnemer weigert mee te werken met OLAF bij controles en inspecties ter plaatse door OLAF. De belangrijkste stap in deze corrigerende maatregel, zoals uiteengezet in de bijlage, is de vaststelling van beide bovengenoemde handelingen tegen 30 september 2022.

- (118) Wat de voorgestelde corrigerende maatregel ter versterking van de samenwerking met OLAF betreft, is de Commissie van mening dat de vastgestelde beperkingen kunnen worden aangepakt omdat een bevoegde nationale autoriteit zal worden aangewezen die OLAF moet bijstaan bij het uitvoeren van controles ter plaatse in Hongarije en wanneer een marktdeelnemer die aan die controles wordt onderworpen, weigert mee te werken. De nieuwe regelgeving die Hongarije conform de ingediende corrigerende maatregel moet vaststellen, bevat ook een afschrikkende sanctie van financiële aard die moet worden opgelegd wanneer een marktdeelnemer weigert mee te werken met OLAF bij controles en inspecties ter plaatse door OLAF. Op voorwaarde dat deze verbintenissen correct in nadere bepalingen worden gespecificeerd en dienovereenkomstig worden uitgevoerd, is de Commissie van mening dat deze kwestie in beginsel is aangepakt.

xvii. Meer transparantie van overheidsuitgaven

- (119) Met deze corrigerende maatregel heeft de Hongaarse regering zich ertoe verbonden om a) bij de Nationale Vergadering een tegen 31 oktober 2022 vast te stellen wetgevingshandeling in te dienen waarbij alle overheidsinstanties worden verplicht om proactief een vooraf bepaalde reeks gegevens over het gebruik van overheidsmiddelen op te nemen in een centraal register, b) informatie over de onderaannemers te verstrekken in het centraal register en c) de bovengenoemde wetgevingshandeling onvoorwaardelijk voor onbepaalde tijd te laten gelden en de handhaving ervan te waarborgen (met name opdat overheidsinstanties alle relevante gegevens volledig en tijdig in het register uploaden). Een vergevorderd ontwerp van de wetgevingshandeling moet aan de Commissie worden toegezonden tegen 30 september 2022. De belangrijkste stappen in deze corrigerende maatregel, zoals uiteengezet in de bijlage, zijn a) de Commissie een vergevorderd ontwerp toezenden van de wetgevingshandeling waarbij alle overheidsinstanties worden verplicht om tegen 30 september 2022 proactief een vooraf bepaalde reeks gegevens over het gebruik van overheidsmiddelen te publiceren en b) die wetgevingshandeling uiterlijk 31 oktober 2022 aannemen.
- (120) Volgens de Commissie draagt deze corrigerende maatregel, samen met andere corrigerende maatregelen, ook bij tot meer transparantie bij overheidsopdrachten. Als de maatregel correct wordt gespecificeerd in nadere bepalingen en dienovereenkomstig wordt uitgevoerd, kan hij worden geacht in beginsel tegemoet te kunnen komen aan de bezorgdheid van de Commissie.

7.2.2. *Conclusie van de beoordeling*

- (121) De Commissie moet binnen een maand na ontvangst van de opmerkingen van de lidstaat een besluit nemen over de volgende stap in de procedure. Ze stelt het – laattijdig ingediende – voorstel van Hongarije op prijs en is van mening dat alle voorgestelde corrigerende maatregelen samen, als zij correct in wetten en uitvoeringsbepalingen worden gespecificeerd en dienovereenkomstig worden uitgevoerd, in beginsel, afhankelijk van de nadere bijzonderheden van de maatregelen, de in de kennisgeving beschreven kwesties met betrekking tot systemische onregelmatigheden, tekortkomingen bij overheidsopdrachten, risico's van belangenconflicten en bezorgdheden met betrekking tot “trusts van openbaar belang”, alsook de aanvullende gronden voor onderzoek, vervolging en het kader voor corruptiebestrijding⁵³, zouden kunnen aanpakken.
- (122) Belangrijke details van de voorgestelde maatregelen moeten echter nog worden vastgesteld en beoordeeld, met name hoe de belangrijkste elementen ervan in de eigenlijke wetteksten tot uiting zullen komen (bijvoorbeeld om te waarborgen dat de integriteitsautoriteit bevoegd is om vermogensaangiften te verifiëren die relevant zijn voor de uitvoering van haar taken). Ten tweede zijn voor een aantal van de in Hongarije geconstateerde problemen niet alleen wijzigingen in het rechtskader nodig, maar ook een concretere uitvoering van veranderingen in de praktijk, waarbij voor die laatste een langere termijn nodig is om concrete resultaten te kunnen boeken. In afwachting van de beoordeling van de bijzonderheden en de uitvoering van de belangrijkste stappen voor de uitvoering van alle corrigerende maatregelen zoals uiteengezet in tabel 1 van de bijlage, blijft er een risico voor de begroting bestaan. In

⁵³ Deze bevindingen lopen niet vooruit op de controle en verdere analytische beoordeling door de Commissie in het kader van andere instrumenten van de Commissie, waaronder het jaarlijkse rechtsstaatmechanisme van de EU.

afwachting van de bijzonderheden en de correcte, volledige en doeltreffende uitvoering van de belangrijkste stappen van al deze maatregelen, kan de Commissie in dit stadium daarom niet zeggen dat de maatregelen volstaan om tegemoet te komen aan de bevindingen in de kennisgeving die de Commissie Hongarije op 27 april 2022 heeft toegezonden en om de Uniebegroting te beschermen.

- (123) De Commissie zal de situatie blijven volgen via deze procedure en andere relevante instrumenten, en na de goedkeuring van dit voorstel met de Hongaarse autoriteiten van gedachten blijven wisselen. Er zij met name op gewezen dat een aantal van de door Hongarije voorgestelde corrigerende maatregelen tegen 19 november 2022 moeten worden uitgevoerd. De Commissie zal de Raad op de hoogte houden van alle relevante elementen die haar huidige beoordeling kunnen beïnvloeden.
- (124) Overeenkomstig artikel 6, lid 10, van de conditionaliteitsverordening stelt de Raad het uitvoeringsbesluit binnen een maand vast, een termijn die met maximaal twee maanden kan worden verlengd om te kunnen nagaan of de in alinea (123) bedoelde verbintenissen zijn nagekomen.

8. VOOR VASTSTELLING VOORGESTELDE MAATREGELEN EN DE EVENREDIGHEID ERVAN

- (125) Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Het gaat niet verder dan wat nodig is om de met het instrument beoogde doelstellingen te verwezenlijken.
- (126) Volgens de conditionaliteitsverordening moeten de aan de Raad voor te stellen maatregelen in verhouding staan tot de werkelijke of mogelijke gevolgen van de vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie en moeten ze, voor zover mogelijk, gericht zijn op de acties van de Unie waarop de schendingen betrekking hebben. Bij de vaststelling van de voor te stellen maatregelen houdt de Commissie rekening met alle relevante elementen, zoals de aard, de duur, de ernst en de reikwijdte van de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, alsook de toereikendheid van mogelijke corrigerende maatregelen die de betrokken lidstaat in het kader van de procedure heeft ingediend.

8.1. Evenredigheid van maatregelen – mogelijke gevolgen van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voor de begroting van de Unie

- (127) De vastgestelde inbreuken houden intrinsiek verband met het proces in het kader waarvan de Uniemiddelen door Hongarije worden gebruikt, aangezien het gaat om de onjuiste werking en procedures van de overheidsinstanties die beslissen over de gunningsprocedure voor uit de begroting van de Unie gefinancierde opdrachten. Daarom worden de mogelijke gevolgen ervan voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie als bijzonder belangrijk beschouwd. Daarbij komt dat als de vastgestelde inbreuken gepaard gaan met de beperkingen en belemmeringen bij de opsporing, het onderzoek en de correctie van fraude als gevolg van de andere factoren die verband houden met het onderzoeks-, vervolgings- en corruptiebestrijdingskader, de bovengenoemde impact nog groter kan worden geacht omdat mogelijkerwijze alle door Hongarije bestede Uniemiddelen worden getroffen.

- (128) Wat de aard van de inbreuken betreft, is de Commissie van mening dat de beoordeling van de inbreuken die betrekking hebben op overheidsopdrachten en van de inbreuken die betrekking hebben op belangenconflicten bij trusts van openbaar belang, heeft geleid tot de conclusie dat die kwesties wijzen op schendingen van de rechtsstaat, met name die van artikel 3, punt b), van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092, aangezien zij geen willekeurige of onwettige besluiten van overheidsinstanties voorkomen, corrigeren of bestraffen en niet garanderen dat belangenconflicten worden vermeden. De aard van de beoordeelde inbreuken, die in wezen verband houdt met de wijze waarop overheidsmiddelen, waaronder Uniemiddelen, worden besteed, heeft dus een aanzienlijke impact op de Uniebegroting.
- (129) Bovendien hebben met name de inbreuken die verband houden de problemen die zijn vastgesteld op het vlak van overheidsopdrachten, zich gedurende een lange periode van meer dan tien jaar herhaaldelijk voorgedaan, wat een risico inhoudt voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie.
- (130) De Commissie is voorts van mening dat de vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat betrekking hebben op belangrijke delen van de overheidssector in Hongarije, d.w.z. alle overheidsinstanties die Uniemiddelen besteden en die aanbestedende diensten kunnen zijn of worden, alsook alle trusts van openbaar belang die, hoewel zij particuliere entiteiten zijn, een doelstelling van algemeen belang hebben, zoals onderwijs, onderzoek, milieu- en klimaatbescherming en bescherming van het erfgoed. De vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat zijn dus systemisch en wijdverbreid, en bijgevolg ernstig.
- (131) Wat de omvang van de schending van de beginselen van de rechtsstaat betreft, is de Commissie van mening dat, wanneer een schending van de beginselen van de rechtsstaat gevolgen heeft of dreigt te hebben voor meerdere programma's of fondsen van de Unie, de gevolgen ervan voor de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie als substantieel moeten worden beschouwd. In dit geval dreigen de vastgestelde problemen gevolgen te hebben voor alle programma's die voornamelijk via openbare aanbestedingen worden uitgevoerd en voornamelijk verband houden met drie van de cohesiebeidsprogramma's in Hongarije in het kader van het meerjarig financieel kader 2021-2027, wat overeenkomt met een aanzienlijk deel van de Uniebegroting die in het kader van het cohesiebeleid aan Hongarije is toegewezen. De audits van de Commissie waarbij de hierboven beschreven aanbestedingskwesties werden vastgesteld, hadden betrekking op het cohesiebeleid en hoewel de impact daarvan op de EU-begroting financieel is gecorrigeerd op basis van de regels van het cohesiebeleid in verband met de afzonderlijke audits, blijkt uit deze bevindingen dat de Hongaarse autoriteiten systematisch niet in staat zijn, niet optreden of niet bereid zijn om beslissingen te voorkomen die in strijd zijn met de toepasselijke wetgeving inzake overheidsopdrachten en belangenconflicten, en om dus het risico op corruptie adequaat aan te pakken.
- (132) Daarbij komt dat als de vastgestelde problemen in verband met overheidsopdrachten en de trusts van openbaar belang gepaard gaan met de beperkingen en belemmeringen bij de opsporing, het onderzoek en de correctie van fraude als gevolg van de andere factoren die verband houden met het onderzoeks-, vervolgings- en corruptiebestrijdingskader, de financiële impact nog groter kan worden geacht. Dat aspect zou inderdaad een belemmering vormen voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie, zowel vooraf, waardoor het afschrikkende effect

van strafrechtelijke procedures wordt verstoord, als achteraf, waardoor het repressieve optreden van overheidsinstellingen wordt verhinderd.

8.2. Acties van de Unie waarop de maatregelen gericht zijn

- (133) Rekening houdend met eerdere audits van de diensten van de Commissie (en ondanks het feit dat de impact ervan op de EU-begroting financieel is gecorrigeerd door de toepassing van de regels van het cohesiebeleid) en de hierboven uiteengezette bevindingen, zijn de acties van de Unie die in de toekomst waarschijnlijk weer zullen worden getroffen door schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, de acties van de cohesiebeleidsprogramma's die voornamelijk via overheidsopdrachten worden uitgevoerd, alsook programma's waarvan trusts van openbaar belang en de door hen onderhouden entiteiten begunstigden kunnen zijn.
- (134) Rekening houdend met het vastgestelde risico voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie en met het preventieve karakter van de conditionaliteitsverordening, is de Commissie van mening dat om de begroting tegen ernstige risico's te beschermen, de maatregelen eerst en vooral betrekking moeten hebben op de cohesiebeleidsprogramma's 2021-2027, die naar verwachting voornamelijk zullen worden uitgevoerd via overheidsopdrachten, waarbij de wijze waarop de overeenkomstige cohesiebeleidsprogramma's in het kader van het MFK 2014-2020 zijn uitgevoerd als ijkpunt wordt genomen. De programma's in het kader van het cohesiebeleid waarop de voorgestelde maatregelen betrekking hebben (hierna de "desbetreffende programma's") zijn:
- (a) Operationeel programma Milieu en energie-efficiëntie Plus,
 - (b) Operationeel programma Geïntegreerd vervoer Plus,
 - (c) Operationeel programma Territoriale ontwikkeling en verbetering van het vestigingsklimaat Plus.
- (135) Wat betreft de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die van invloed zijn op middelen die worden besteed door trusts van openbaar belang en de door hen onderhouden entiteiten, is de Commissie van mening dat, rekening houdend met de aard van de activiteiten waarbij die entiteiten betrokken kunnen zijn⁵⁴, de maatregelen die de Commissie in dit geval wil voorstellen gericht moeten zijn op alle acties van programma's in direct of indirect beheer waarbij trusts van openbaar belang of andere entiteiten die door hen worden onderhouden begunstigden of uitvoerende entiteiten kunnen zijn.

8.3. Keuze van passende en evenredige maatregelen

- (136) In het licht van de voorafgaande analyse, waarbij wordt geconcludeerd dat de schendingen van de beginselen van de rechtsstaat aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie, worden de volgende maatregelen voorgesteld.
- Programma's onder gedeeld beheer: schorsing van vastleggingen in het kader van cohesiebeleidsprogramma's voor de periode 2021-2027
- (137) Om het niveau van de schorsing van vastleggingen te bepalen, merkt de Commissie op dat het in dit stadium onmogelijk is om de potentiële gevolgen voor de

⁵⁴ Die activiteiten zouden voornamelijk betrekking hebben op onderwijs en onderzoek, maar ook op veel andere activiteiten, zoals milieu- en klimaatbescherming, bescherming van het erfgoed en sport.

Uniebegroting nauwkeurig te kwantificeren, aangezien het aandeel van de middelen dat in het kader van de MFK-periode 2021-2027 via aanbestedingen zal worden besteed, vooraf niet voldoende nauwkeurig kan worden bepaald. Aangezien het bedrag van de uitgaven die verband houden met de vastgestelde ernstige onregelmatigheden niet nauwkeurig kan worden bepaald, wordt het passende niveau van de toe te passen maatregelen vastgesteld aan de hand van een percentage dat het geraamde risico voor de Uniebegroting weergeeft. Dat percentage wordt bepaald in het licht van de ernst, de frequentie en de duur van de vastgestelde systematische inbreuken, alsook van het verwachte maximale financiële risico voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting, rekening houdend met de corrigerende maatregelen die Hongarije in het kader van deze procedure heeft ingediend.

- (138) Aangezien de potentiële gevolgen van de vastgestelde schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie bijzonder ernstig zijn, en rekening houdend met de aard, de duur, de ernst en de reikwijdte van die schendingen, zou dit een zeer aanzienlijke potentiële impact op de betrokken middelen kunnen hebben en zou een zeer aanzienlijk niveau van schorsing van vastleggingen derhalve als evenredig kunnen worden beschouwd. Wat overheidsopdrachten betreft, moeten passende en evenredige maatregelen daarom worden uitgebreid tot het bedrag aan Uniemiddelen dat het risico loopt om te worden beheerd in strijd met de beginselen van goed financieel beheer. Dit gezegd zijnde, wordt verwacht dat slechts een deel van de middelen van de bovengenoemde operationele programma's zal worden besteed via aanbestedingen (in principe tussen 85 % en 90 % van de middelen) en dat sommige openbare aanbestedingsprocedures, eveneens in principe, niet door deze systematische schendingen zullen worden getroffen. Anderzijds kunnen die schendingen ook ernstige risico's inhouden voor andere programma's van de Unie die ook, in mindere mate, via overheidsopdrachten worden uitgevoerd maar niet door de beoogde maatregelen zouden worden getroffen. Rekening houdend met al het voorgaande had de Commissie in haar intentiebrief het risico voor de begroting geraamd op 70 % van de middelen van de betrokken programma's. Dat risico zou echter aanzienlijk kunnen worden beperkt door de verbintenissen die Hongarije in de bij het tweede antwoord ingediende corrigerende maatregelen is aangegaan, als die maatregelen zouden worden bevestigd in de belangrijke stappen waartoe Hongarije zich heeft verbonden.
- (139) Hoewel Hongarije corrigerende maatregelen heeft ingediend die in beginsel tegemoet kunnen komen aan de bezorgdheid van de Commissie en met de eerste uitvoerende stappen is begonnen, zijn die maatregelen in dit stadium nog steeds onvoldoende gedetailleerd, aangezien de belangrijkste wetgevingsteksten en andere belangrijke stappen waarmee een begin zou worden gemaakt met de uitvoering van veel van de door Hongarije ingediende corrigerende maatregelen, nog altijd hangende zijn en het bijgevolg moeilijk is om te beoordelen of ze op de bezorgdheden inspelen. De Commissie is dan ook van oordeel dat een redelijke benadering van het resterend risico voor de begroting in dit stadium overeenkomt met 65 % van de middelen van de desbetreffende programma's. Aangezien dat niveau kan worden beschouwd als een redelijke benadering van de gevolgen of de ernstige risico's voor de Uniebegroting, is de Commissie van oordeel dat de schorsing van 65 % van de vastleggingen in het kader van die operationele programma's een evenredige maatregel is. De Commissie zal de situatie blijven volgen en kan indien nodig aanpassingen voorstellen.

- (140) Indien de vastgestelde programma's niet zijn goedgekeurd op het moment dat de Raad een besluit neemt, moet worden besloten om de goedkeuring van een of meer programma's, in verhouding tot het risico voor de financiële belangen van de Unie, op te schorten. Dit is gebaseerd op dezelfde redenering die in punt (139) hierboven is uiteengezet.
- Programma's onder direct en indirect beheer: een verbod op het aangaan van nieuwe juridische verbintenissen met trusts van openbaar belang en entiteiten in hun bezit
- (141) De maatregelen moeten ook betrekking hebben op acties in het kader van programma's die in direct en indirect beheer worden uitgevoerd, waarbij trusts van openbaar belang en entiteiten in hun bezit begunstigen of uitvoerende entiteiten kunnen zijn. Wat de vastgestelde inbreuken betreft ten aanzien van trusts van openbaar belang, moeten de maatregelen gericht zijn op alle programma's die onder direct en indirect beheer worden uitgevoerd, aangezien de maatregel alleen op deze entiteiten als dusdanig betrekking zou hebben. De Commissie acht het verbod om nieuwe juridische verbintenissen aan te gaan met een trust van openbaar belang en entiteiten in hun bezit in een programma onder direct en indirect beheer een evenredige maatregel.
- (142) Aangezien er momenteel een algemene uitzondering bestaat voor bestuursleden van trusts van openbaar belang om te voldoen aan de vereisten inzake belangenconflicten, terwijl de toepasselijkheid van de regels voor openbare aanbestedingen op trustfondsen afhankelijk zou zijn van een beoordeling per geval van de vraag of zij voldoen aan de criteria om als aanbestedende diensten te worden beschouwd, kunnen dergelijke uitzonderingen gevolgen hebben voor de begroting die deze entiteiten kunnen uitvoeren of beheren. Het is dus nagenoeg onmogelijk om aan te nemen dat het verbod van toepassing moet zijn op bepaalde trusts van openbaar belang en entiteiten in hun bezit, of dat de Commissie gedeeltelijke juridische verbintenissen met dergelijke entiteiten kan aangaan. Aangezien het verbod op het aangaan van nieuwe juridische verbintenissen tot deze entiteiten beperkt is, kan de toewijzing van middelen uit alle programma's van de Unie onder direct en indirect beheer bovendien nog steeds kunnen worden gebruikt voor een andere entiteit, als begunstigde of uitvoerende entiteit. Gezien de lijst van maatregelen die van toepassing zijn op direct en indirect beheer overeenkomstig artikel 5, lid 1, punt a), van de conditionaliteitsverordening, kan het verbod op het aangaan van nieuwe juridische verbintenissen met deze entiteiten dus als evenredig worden beschouwd om het risico voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie aan te pakken, in afwachting van de vaststelling van de desbetreffende wetgevingstekst.
- (143) Op voorwaarde dat de maatregel nader wordt omschreven in gedetailleerde regels en in de noodzakelijke wetgevingstekst wordt opgenomen en wordt uitgevoerd zoals Hongarije heeft toegezegd, kan ervan worden uitgegaan dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan alle bezwaren van de Commissie in dit verband.

8.4. Opmerkingen van Hongarije over de in de intentiebrief voorgestelde maatregelen

- (144) Hongarije voerde aan dat de corrigerende maatregelen die het had ingediend, alle door de Commissie in deze zaak vastgestelde problemen aanpakken. Hongarije bracht het beginsel van loyale samenwerking in herinnering, waaraan het zich heeft gehouden met het oog op het indienen van de corrigerende maatregelen. Voorts

verwees Hongarije naar het in het arrest van het Hof neergelegde vereiste⁵⁵ dat de in het kader van de conditionaliteitsverordening genomen maatregelen “strikt evenredig” moeten zijn aan de gevolgen van de vastgestelde schending van de beginselen van de rechtsstaat voor de Uniebegroting of voor de financiële belangen van de Unie, om aan te voeren dat een potentieel effect of een effect op het goed financieel beheer van de EU-begroting of op de bescherming van de financiële belangen van de Unie niet mag rechtvaardigen dat maatregelen worden genomen met betrekking tot alle Uniemiddelen die door een lidstaat worden gebruikt. Bovendien voerde Hongarije aan dat de systemische en wijdverbreide hoedanigheid van inbreuken niet automatisch betekent dat die inbreuken ernstig zijn. Voorts heeft Hongarije verklaard dat er geen rechtvaardiging bestaat waarom en in welke mate is vastgesteld dat de operationele programma’s waarop de maatregelen betrekking hebben, worden uitgevoerd via openbare aanbestedingen.

- (145) Bovendien voerde Hongarije aan dat er sprake is van schending van de vereisten van een objectieve, onpartijdige en billijke beoordeling, aangezien de conclusie om de vastleggingen met 70 % te verminderen, niet gerechtvaardigd is. Hongarije voert aan, verwijzend naar de forfaitaire correcties van 10 % die bij de audit van 2017 zijn toegepast, dat het evenredigheidsbeginsel vereist dat slechts 10 % van de 70 %, d.w.z. 7 %, van de vastleggingen van de betrokken operationele programma’s, kan worden opgeschort. Voorts voert Hongarije aan dat de Commissie niet heeft gemotiveerd waarom zij opschorting van betalingen heeft voorgesteld die hoger waren dan de niveaus van financiële correcties die zijn vastgesteld in de richtsnoeren van de Commissie inzake financiële correcties wegens niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten⁵⁶.
- (146) Wat de alternatieve maatregel tot opschorting van de goedkeuring van operationele programma’s betreft wanneer deze niet door de Commissie zijn goedgekeurd op het tijdstip waarop de Raad zijn besluit zal nemen, verklaart Hongarije dat het niet in de gelegenheid is gesteld opmerkingen te maken, omdat de Commissie niet heeft aangegeven om welke specifieke programma’s het in een dergelijk geval zou gaan.
- (147) Met betrekking tot het verbod om nieuwe juridische verbintenissen aan te gaan met trusts van openbaar belang en entiteiten in hun bezit of door hen beheerd, voert Hongarije aan dat dit verbod onnodig en onevenredig is, gezien de vermeende corrigerende maatregelen die op 19 juli 2022 zijn ingediend, het feit dat de Commissie geen specifiek geval heeft aangevoerd waarin deze entiteiten niet als aanbestedende diensten hebben gehandeld of waarin de EU-regels inzake belangenconflicten niet in acht zijn genomen.

Beoordeling door de Commissie

- (148) De Commissie is ingenomen met de corrigerende maatregelen die Hongarije met zijn tweede antwoord heeft ingediend, en met de medewerking in dit verband. Niettemin wordt in de intentiebrief uiteengezet waarom de op 19 juli 2022 voorgestelde corrigerende maatregelen niet in aanmerking konden worden genomen bij de

⁵⁵ Zie arresten van het Hof (Voltallige zitting) van 16 februari 2022, *Hongarije/Europees Parlement en Raad van de Europese Unie*, zaak C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punt 271, en *Polen/Parlement en Raad*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punt 302.

⁵⁶ Besluit van de Commissie van 14 mei 2019 tot vaststelling van richtsnoeren voor de bepaling van financiële correcties voor uitgaven die door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten, C(2019)3452 final.

vaststelling van de maatregelen die de Commissie voornemens was aan de Raad voor te stellen. Wat de maatregelen betreft die Hongarije heeft ingediend in zijn tweede antwoord, heeft de Commissie in de punten (121) en (122) hierboven uiteengezet waarom deze maatregelen in dit stadium onvoldoende toereikend zijn om de door de Commissie vastgestelde problemen aan te pakken.

- (149) Wat betreft het argument van Hongarije dat betrekking heeft op de mogelijke impact op of gevolgen voor de Uniebegroting, merkt de Commissie op dat zij op grond van artikel 4, lid 1, van de conditionaliteitsverordening ook maatregelen aan de Raad moet voorstellen wanneer schendingen van de beginselen van de rechtsstaat voldoende rechtstreekse gevolgen hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting. Aangezien de Commissie een dergelijk ernstig risico voor de toekomst heeft vastgesteld, hoefde zij geen specifiek risico vast te stellen, zoals door Hongarije is aangevoerd, om maatregelen voor te stellen aan de Raad. De door Hongarije voorgestelde uitlegging zou de conditionaliteitsverordening haar doel ontnemen, namelijk de preventieve bescherming van het goed financieel beheer van de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie.
- (150) Wat betreft de toepassing van de percentages van financiële correcties die worden toegepast bij audits van de diensten van de Commissie, merkt de Commissie op dat de conditionaliteitsverordening een preventief instrument is dat erop is gericht het goed financieel beheer van de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie op een horizontelere manier te beschermen dan andere financiële regels van de Unie. De overeenkomstige toepassing van de in de GB-verordening en het bovengenoemde besluit van de Commissie opgenomen niveaus van financiële correcties zou dus niet beantwoorden aan het doel ervan, dat afzonderlijk en aanvullend is.
- (151) Wat de alternatieve maatregel tot opschorting van de goedkeuring van programma's betreft, heeft de Commissie duidelijk aangegeven welke operationele programma's onder deze maatregel zouden kunnen vallen. De Commissie kon ten tijde van de intentiebrief niet aangeven en zij kan in dit stadium evenmin aangeven welke programma's precies onder de alternatieve maatregel tot opschorting van de goedkeuring van programma's zouden vallen. Dit hangt af van de fase van goedkeuring van de programma's op het moment dat de Raad zijn besluit vaststelt. De Commissie heeft echter aangegeven dat, indien de goedkeuring van programma's moet worden opgeschort, het moet gaan om een of meer programma's in verhouding tot het risico voor de financiële belangen van de Unie.
- (152) Tot slot, wat betreft de maatregel ten aanzien van trusts van openbaar belang: de conditionaliteitsverordening vereist niet dat specifieke gevallen worden omschreven waarin een schending van de beginselen van de rechtsstaat de begroting van de Unie of de financiële belangen van de Unie heeft geschaad. De bestaande wetgeving omvat, zeker als het gaat om trusts van openbaar belang, duidelijk een ernstig risico voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting en de financiële belangen van de Unie. Het verbod om nieuwe juridische verbintenissen aan te gaan, is dus de enige maatregel waarmee de beschermende en preventieve hoedanigheid van de procedure in het kader van de conditionaliteitsverordening kan worden gewaarborgd.

9. RECHTSGRONDSLAG

- (153) De rechtsgrondslag van dit instrument is Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

10. TER AANNEMING VOORGESTELDE MAATREGELEN

• Programma's onder gedeeld beheer

(154) Schorsing van 65 % van de vastleggingen in drie operationele programma's voor de periode 2021-2027 die worden gefinancierd uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF), het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF) en het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+).

(155) Indien de vastgestelde programma's niet zijn goedgekeurd op het moment dat de Raad een besluit neemt, moet worden besloten om de goedkeuring van een of meer programma's, in verhouding tot het risico voor de financiële belangen van de Unie, op te schorten. Dit is gebaseerd op dezelfde redenering die in punt 140 hierboven is uiteengezet.

• Programma's onder direct en indirect beheer

(156) Verbod om in het kader van Unieprogramma's onder direct of indirect beheer nieuwe juridische verbintenissen aan te gaan met trusts van openbaar belang en entiteiten in hun bezit. Dit heeft niet noodzakelijkerwijs gevolgen voor de begroting, aangezien het verbod op het aangaan van nieuwe juridische verbintenissen tot deze entiteiten beperkt is en de overeenkomstige toewijzing van middelen uit alle programma's van de Unie onder direct en indirect beheer nog steeds kunnen worden gebruikt voor een andere entiteit, als begunstigde of uitvoerende entiteit.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

inzake maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in Hongarije

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting⁵⁷, en met name artikel 6, lid 10,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 24 november 2021 heeft de Commissie Hongarije op grond van artikel 6, lid 4, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 een verzoek om informatie gestuurd, waarop de Hongaarse autoriteiten op 27 januari 2022 hebben geantwoord.
- (2) Op 27 april 2022 heeft de Commissie Hongarije een schriftelijke kennisgeving gestuurd op grond van artikel 6, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 (de “kennisgeving”). In die kennisgeving uitte de Commissie haar bezorgdheid en presenteerde zij haar bevindingen aangaande een aantal kwesties die verband houden met het Hongaarse systeem voor overheidsopdrachten, waaronder:
 - (a) systemische onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakke punten bij aanbestedingsprocedures;
 - (b) het hoge percentage aanbestedingen met één bidder en de beperkte mededinging bij aanbestedingsprocedures;
 - (c) kwesties in verband met het gebruik van kaderovereenkomsten;
 - (d) de detectie, preventie en correctie van belangenconflicten;
 - (e) kwesties in verband met trusts van openbaar belang.
- (3) Deze kwesties en het feit dat ze zich herhalen, tonen aan dat de Hongaarse autoriteiten systematisch niet in staat zijn, niet handelen of niet bereid zijn om beslissingen te voorkomen die in strijd zijn met het toepasselijke recht inzake overheidsopdrachten en belangenconflicten – en dus de risico’s op corruptie adequaat aan te pakken. Deze kwesties vormen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, met name de beginselen van rechtszekerheid en van het verbod op

⁵⁷ PB L 433I van 22.12.2020, blz. 1.

willekeur van de uitvoerende macht, en doen twijfel rijzen over de scheiding der machten.

- (4) De Commissie heeft in de kennisgeving aanvullende gronden aangevoerd en haar bevindingen over een aantal kwesties gepresenteerd betreffende het onderzoek en de vervolging, en het kader voor corruptiebestrijding, inclusief beperkingen om vermeende strafbare feiten effectief te onderzoeken en te vervolgen, de organisatie van de vervolgingsinstanties en de afwezigheid van een naar behoren functionerend en doeltreffend corruptiebestrijdingskader. Het gaat hier om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, met name de beginselen van rechtszekerheid, van het verbod op willekeur van de uitvoerende macht, en van effectieve rechtsbescherming.
- (5) De Commissie heeft in de kennisgeving de feitelijke elementen en specifieke redenen uiteengezet waarop zij haar bevindingen heeft gebaseerd, en Hongarije tevens verzocht bepaalde informatie en gegevens met betrekking tot die feitelijke elementen en gronden te verstrekken. De Commissie heeft de Hongaarse autoriteiten in de kennisgeving twee maanden de tijd gegeven om hun opmerkingen in te dienen.
- (6) Hongarije heeft op 27 juni 2022 op de kennisgeving geantwoord (het “eerste antwoord”). Hongarije heeft bij brieven van 30 juni en 5 juli 2022 aanvullend op het eerste antwoord nadere informatie ingediend. Daarnaast heeft Hongarije op 19 juli 2022 een aanvullende brief gestuurd waarin het een aantal corrigerende maatregelen voorstelt om aan de bevindingen in de kennisgeving tegemoet te komen.
- (7) De Commissie heeft de in het eerste antwoord ingediende opmerkingen beoordeeld en geconcludeerd dat deze opmerkingen de bezwaren en bevindingen in de kennisgeving niet wegnamen. Voorts oordeelde de Commissie dat het eerste antwoord noch de aanvullende brieven van 30 juni en 5 juli 2022 passende corrigerende maatregelen bevatten met een adequate verbintenis in het kader van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092. Door de late indiening van de brief van 19 juli 2022 kon deze niet in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van het eerste antwoord. De Commissie heeft niettemin alle relevante informatie in die brief in aanmerking genomen voor de volgende stappen van de procedure die is uiteengezet in artikel 6 van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking met de lidstaten.
- (8) Overeenkomstig artikel 6, lid 7, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 heeft de Commissie Hongarije op 20 juli 2022 een brief gestuurd (de “intentiebrief”) om de lidstaat te informeren over haar beoordeling op grond van artikel 6, lid 6, van die verordening, en over de maatregelen die de Commissie voornemens was voor te stellen voor aanneming door de Raad op grond van artikel 6, lid 9, van die verordening bij gebrek aan de toezegging van Hongarije om passende corrigerende maatregelen te nemen. In de intentiebrief heeft de Commissie Hongarije in de gelegenheid gesteld zijn opmerkingen te maken, met name over de evenredigheid van de beoogde maatregelen.
- (9) Hongarije heeft op 22 augustus 2022 geantwoord op de intentiebrief (“tweede antwoord”), waarbij het opmerkingen heeft ingediend over de bevindingen van de Commissie, de procedure en de evenredigheid van de maatregelen in de intentiebrief. Hoewel Hongarije de bevindingen van de Commissie heeft betwist, heeft het een aantal corrigerende maatregelen voorgesteld om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Commissie. Op 13 september 2022 heeft Hongarije de Commissie een brief gestuurd met verduidelijking en verdere verbintenissen in het kader van de voorgestelde corrigerende maatregelen. Hongarije stelt dat de corrigerende

maatregelen, met inbegrip van de aanvullende toezeggingen in de brief van 13 september 2022, volledig tegemoetkomen aan de bezwaren van de Commissie en dat de Commissie derhalve geen maatregelen aan de Raad moet voorstellen.

- (10) De belangrijkste bevindingen van de Commissie worden samengevat in de volgende overwegingen.
- (11) Ten eerste is er sprake van ernstige systemische onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakke punten bij aanbestedingsprocedures. Deze onregelmatigheden zijn vastgesteld na opeenvolgende audits door de diensten van de Commissie in de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020. Deze audits werden afgesloten met aanzienlijke totaalbedragen aan financiële correcties, en met verschillende OLAF-onderzoeken die leidden tot financiële aanbevelingen voor de terugvordering van aanzienlijke bedragen van Hongarije. Daarnaast blijkt uit de beschikbare gegevens dat er ongewoon hoge percentages opdrachten zijn gegund na procedures met slechts één bieder, dat opdrachten zijn toegewezen aan specifieke bedrijven, die geleidelijk een groot deel van de markt hebben veroverd, en dat er ernstige tekortkomingen waren bij de toewijzing van kaderovereenkomsten. Bovendien zijn er bezwaren met betrekking tot de niet-toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten en de regels inzake belangenconflicten op “trusts van openbaar belang” en entiteiten in hun bezit, en het gebrek aan transparantie inzake het beheer van middelen door die trusts. Die kwesties en het feit dat ze zich herhalen, tonen aan dat de Hongaarse autoriteiten systematisch niet in staat zijn, niet handelen of niet bereid zijn om beslissingen te voorkomen die in strijd zijn met het toepasselijke recht inzake overheidsopdrachten en belangenconflicten – en dus de risico’s op corruptie adequaat aan te pakken. De kwesties vormen schendingen van het beginsel van de rechtsstaat en in het bijzonder de beginselen van rechtszekerheid en van het verbod op willekeur van de uitvoerende macht, en doen twijfel rijzen over de scheiding der machten.
- (12) Ten tweede zijn er aanvullende problemen betreffende de beperkingen om vermeende strafbare feiten effectief te onderzoeken en te vervolgen, de organisatie van de vervolgingsinstanties, en de afwezigheid van een naar behoren functionerend en doeltreffend corruptiebestrijdingskader. Er is in het bijzonder een gebrek aan doeltreffende rechtsmiddelen voor een onafhankelijke rechtbank teneinde in te gaan tegen beslissingen van het openbaar ministerie om vermeende corruptie, fraude en andere strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden niet te onderzoeken of te vervolgen; een gebrek aan een motiveringsvereiste wanneer dergelijke zaken worden toegewezen of opnieuw worden toegewezen, en aan regels om willekeurige beslissingen te voorkomen. Er is evenmin een uitgebreide anticorruptiestrategie die de meest relevante terreinen op het gebied van corruptiepreventie bestrijkt; een onderbenutting van het volledige scala aan preventieve instrumenten ter ondersteuning van het onderzoek naar corruptie en in het bijzonder corruptiezaken op hoog niveau; en een algemeen gebrek aan doeltreffende preventie en bestraffing van criminele fraude en corruptie. Het gaat hier om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en in het bijzonder de beginselen van rechtszekerheid, van het verbod op willekeur van de uitvoerende macht, en van effectieve rechtsbescherming.
- (13) De opmerkingen in de antwoorden van Hongarije vormen geen adequate reactie op de bevindingen in de kennisgeving en de intentiebrief. In de antwoorden ontbreekt het bewijs voor recente verbeteringen die Hongarije in zijn aanbestedingssysteem heeft aangebracht (wat betreft transparantie, mate van concurrentie, controles op

belangenconflicten). Hoewel het Hongaarse systeem voor overheidsopdrachten na de audits van de diensten van de Commissie op een aantal punten is gewijzigd, zijn er geen aanwijzingen dat deze wijzigingen gevolgen hebben gehad voor het concurrentieniveau op de Hongaarse markt. Gegevens van de Commissie laten niet alleen een stijging van de concentratie van de gunningen bij overheidsopdrachten zien, maar ook van de kans dat actoren van de Hongaarse regerende partij (“bedrijven met politieke banden”) de gunning winnen. De Commissie heeft opdracht gegeven voor een studie die een statistische empirische analyse opleverde van meer dan 270 000 overheidsopdrachten in Hongarije tussen 2005 en 2021⁵⁸. De waarnemingen in deze studie sloten aan bij bevindingen van een onderzoek van bepaalde aanbestedingsgegevens over opdrachten die werden gegund aan een aantal bedrijven, waarbij werd geconstateerd dat deze bedrijven politieke banden hadden. Daarnaast heeft de Commissie verslagen van media en belanghebbenden over toerisme, communicatie en sport verzameld. Hongarije heeft geen bewijs geleverd van de toepasselijkheid (of de toepassing in de praktijk) van regels inzake belangenconflicten die van belang zijn voor de bescherming van de Uniebegroting aangaande trusts van openbaar belang.

- (14) Andere in de wetgeving van de Unie vastgelegde procedures zouden de Commissie niet in staat stellen de begroting van de Unie doeltreffender te beschermen. De vastgestelde onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakke punten zijn wijdverbreid en met elkaar verweven, wat inhoudt dat andere procedures dan die waarin Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 voorziet, de risico’s voor de Uniebegroting niet doeltreffender kunnen aanpakken. Zelfs als gebruik kan worden gemaakt van bepaalde middelen in het kader van sectorale voorschriften, zoals audits door de diensten van de Commissie en financiële correcties voor onregelmatigheden die niet door de Hongaarse autoriteiten zijn gecorrigeerd, dan hebben die maatregelen over het algemeen betrekking op uitgaven die al bij de Commissie zijn gedeclareerd, en uit het voortduren van de tekortkomingen gedurende vele jaren blijkt dat financiële correcties niet volstaan om de financiële belangen van de Unie tegen huidige of toekomstige risico’s te beschermen.
- (15) Wat de naleving van en het toezicht op de in Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad⁵⁹ neergelegde randvoorwaarden betreft, moet worden opgemerkt dat het enige gevolg van de niet-naleving van een randvoorwaarde van artikel 15, lid 5, van die verordening is dat de Commissie de uitgaven die verband houden met concrete acties die gekoppeld zijn aan de specifieke doelstelling van de lidstaat in kwestie, niet vergoedt. Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 biedt meer mogelijkheden om de Uniebegroting te beschermen, zoals de opschorting van de goedkeuring van een of meer programma’s en de schorsing van vastleggingen onder gedeeld beheer. De mogelijke maatregelen op

⁵⁸ *Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021*, Corruption Research Center Budapest.

⁵⁹ Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

grond van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 hebben ook betrekking op voorfinanciering, waarin artikel 15 van Verordening (EU) 2021/1060 niet voorziet.

- (16) Wat de toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten en de uitlegging daarvan betreft, wordt in overweging 17 van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 verduidelijkt dat de in artikel 6, lid 1, van die verordening bedoelde Uniewetgeving financieel en sectorspecifiek is. Inbreukprocedures zijn niet gebaseerd op een wetgevingshandeling, maar rechtstreeks op artikel 258 VWEU. Die bepaling van primair recht kan niet worden beschouwd als “Uniewetgeving” in de zin van artikel 6, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092.
- (17) Artikel 22, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad⁶⁰ bepaalt dat lidstaten bij de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit alle passende maatregelen moeten nemen die nodig zijn om de financiële belangen van de Unie te beschermen. Bij de uitvoering van die maatregelen blijft de primaire verantwoordelijkheid voor de naleving van het Unierecht en het nationale recht, overeenkomstig artikel 22, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241, bij de lidstaten berusten, terwijl de Commissie, overeenkomstig artikel 22, lid 5, van die verordening, corrigerende maatregelen kan nemen bij fraude, corruptie en belangenconflicten die de financiële belangen van de Unie schaden en die niet door de lidstaat zijn gecorrigeerd, of bij ernstige schending van een uit de leningsovereenkomst of de financieringsovereenkomst voortvloeiende verplichting. Belangrijker nog is dat het herstel- en veerkrachtplan van Hongarije nog niet is afgerond en dat de inhoud en de capaciteit ervan om de financiële belangen van de Unie te beschermen, afhankelijk is van de daadwerkelijke maatregelen die dat plan zal bevatten, maar ook van de wijze waarop die maatregelen door Hongarije zullen worden uitgevoerd. Daarom zou de Commissie met de toepassing van de bepalingen van Verordening (EU) 2021/241 niet in staat zijn de Uniebegroting doeltreffender te beschermen.
- (18) In het licht van al het voorgaande zou de Commissie met geen andere procedure op grond van het Unierecht in staat zijn de Uniebegroting doeltreffender te beschermen dan de procedure die in artikel 6 van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 is vastgesteld.
- (19) De mogelijke gevolgen van de geconstateerde inbreuken voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie worden als bijzonder aanzienlijk beschouwd, aangezien die inbreuken intrinsiek verband houden met de wijze waarop Uniemiddelen concreet door Hongarije worden gebruikt, voor zover zij bestaan in een onbehoorlijk functioneren van de overheidsinstanties die beslissen over de gunning van uit de Uniebegroting gefinancierde opdrachten. Daarbij komt dat, als de geconstateerde inbreuken gepaard gaan met de beperkingen en belemmeringen bij de opsporing, het onderzoek en het corrigeren van fraude die zijn geïdentificeerd als aanvullende gronden die verband houden met onderzoek en vervolging en met het kader voor corruptiebestrijding, de impact nog aanzienlijker kan worden geacht.
- (20) Gezien de aard van de bevindingen met betrekking tot overheidsopdrachten moeten de op grond van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 te nemen passende maatregelen (de “passende maatregelen”) betrekking hebben op Uniefinanciering die

⁶⁰ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

voornamelijk via overheidsopdrachten wordt uitgevoerd. De audits van de Commissie waarbij tekortschietende en onregelmatige aanbestedingsprocedures werden geconstateerd, hadden betrekking op het cohesiebeleid en hoewel de impact van die tekortkomingen en onregelmatigheden op de Uniebegroting financieel is gecorrigeerd op basis van de regels van het cohesiebeleid, tonen zij aan dat de Hongaarse autoriteiten systematisch niet in staat zijn, niet handelen of niet bereid zijn om beslissingen te voorkomen die in strijd zijn met de toepasselijke wetgeving inzake overheidsopdrachten en belangenconflicten – en zodoende de risico's op corruptie adequaat aan te pakken.

- (21) De programma's die door de passende maatregelen moeten worden beschermd, moeten in de eerste plaats de programma's van het cohesiebeleid 2021-2027 zijn die naar verwachting voornamelijk zullen worden uitgevoerd door middel van overheidsopdrachten, naar analogie met wijze waarop Hongarije de gelijkwaardige programma's in het kader van het MFK 2014-2020 ten uitvoer heeft gelegd. Bij die programma's gaat het om het Operationeel programma Territoriale ontwikkeling en vestigingsontwikkeling Plus, het Operationeel programma Geïntegreerd vervoer Plus en het Operationeel programma Territoriale ontwikkeling en verbetering van het vestigingsklimaat Plus (de "betrokken programma's"). Wat de betrokken programma's betreft, het niveau van uitvoering door middel van overheidsopdrachten wordt geraamd op 85 % tot 90 %.
- (22) Bij de passende maatregelen moet het ook gaan om acties in het kader van Unieprogramma's uitgevoerd onder direct en indirect beheer, waarvoor trusts van openbaar belang en de entiteiten in hun bezit, die als overheidsdienst in de zin van artikel 2, punt b), en artikel 5, lid 1, punt a), van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 worden beschouwd, begunstigen of uitvoerende entiteiten kunnen zijn. Wat betreft de geconstateerde inbreuken ten aanzien van trusts van openbaar belang, moet deze passende maatregel gericht zijn op alle Unieprogramma's die onder direct en indirect beheer worden uitgevoerd.
- (23) In overeenstemming met de evenredigheidsvereisten van artikel 5, lid 3, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 moet het passende niveau van de toe te passen maatregelen worden bepaald als een percentage dat het daaruit voortvloeiende risico voor de Uniebegroting weerspiegelt.
- (24) Gezien de ernst, de frequentie en de duur van de systemische inbreuken die bij overheidsopdrachten zijn geconstateerd, kan het financiële risico voor een goed financieel beheer van de Uniebegroting als zeer aanzienlijk worden beschouwd, hetgeen dus maatregelen met een zeer grote financiële impact rechtvaardigt.
- (25) Overeenkomstig artikel 6, lid 6, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 moet bij het nemen van een besluit over passende maatregelen rekening worden gehouden met de ontvangen informatie en eventuele opmerkingen van de betrokken lidstaat, alsmede met de adequaatheid van voorgestelde corrigerende maatregelen. Daarom moeten de door Hongarije voorgestelde corrigerende maatregelen in de beoordeling worden betrokken.
- (26) In zijn tweede antwoord heeft Hongarije zeventien corrigerende maatregelen ingediend, die het land vervolgens heeft aangevuld met een brief van 13 september 2022 aan de Commissie. Volgens Hongarije zouden deze maatregelen een antwoord bieden op alle door de Commissie in de kennisgeving aan de orde gestelde kwesties (de "voorgestelde corrigerende maatregelen"). Deze corrigerende maatregelen zijn:

- a) Versterking van de preventie, de opsporing en het corrigeren van onrechtmatigheden en onregelmatigheden met betrekking tot de uitvoering van Uniemiddelen via een nieuw op te richten integriteitsautoriteit;
 - b) Taskforce corruptiebestrijding;
 - c) Versterking van het kader voor corruptiebestrijding;
 - d) Borgen van de transparantie over het gebruik van Uniesteun door stichtingen van openbaar belang die activa beheren;
 - e) Invoering van een specifieke procedure voor bijzondere misdrijven bij de uitoefening van openbaar gezag of het beheer van staats eigendom;
 - f) Versterking van de audit- en controlemechanismen om een correct gebruik van EU-steun te waarborgen;
 - g) Vermindering van het aandeel uit Uniemiddelen gefinancierde aanbestedingsprocedures met slechts één inschrijver;
 - h) Vermindering van het aandeel uit de nationale begroting gefinancierde aanbestedingsprocedures met slechts één inschrijver;
 - i) Ontwikkeling van een rapportage-instrument voor procedures met slechts één inschrijver om openbare aanbestedingen die zijn afgesloten met één inschrijving, te monitoren en daarover te rapporteren;
 - j) Ontwikkeling van het elektronische systeem voor overheidsopdrachten om de transparantie te vergroten;
 - k) Ontwikkeling van een kader voor prestatiemeting ter beoordeling van de efficiëntie en kosteneffectiviteit van overheidsopdrachten;
 - l) Goedkeuring van een actieplan om de concurrentie op het gebied van overheidsopdrachten te vergroten;
 - m) Opleiding voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen over praktijken op het gebied van overheidsopdrachten;
 - n) Het opzetten van een steunregeling om de kosten te vergoeden die voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen verboden zijn verboden aan de deelname aan overheidsopdrachten;
 - o) Toepassing van Arachne, het risicoscore-instrument van de Commissie;
 - p) Versterking van de samenwerking met OLAF;
 - q) Vaststelling van een wetgevingshandeling die meer transparantie van de overheidsuitgaven moet borgen.
- (27) Ten algemene heeft Hongarije zich in zijn tweede antwoord ertoe verbonden de voorgestelde corrigerende maatregelen te nemen om de in de kennisgeving aan de orde gestelde kwesties onvoorwaardelijk aan te pakken, en deze maatregelen en de daarmee verband houdende wetgeving zonder beperking in de tijd aan te houden en de daarin vastgestelde regels naar behoren te handhaven.
- (28) Aangezien de in Hongarije geconstateerde problemen echter zowel betrekking hebben op het rechtskader als, in grote mate, op de bestuurlijke praktijk, zal de beoordeling van de vraag of alle door Hongarije voorgestelde corrigerende maatregelen adequaat zijn om het doel ervan te bereiken – een eind maken aan de inbreuken en/of de risico's daarvan voor de financiële belangen van de Unie –,

afhangen van de analyse van de details van de maatregelen en van de correcte, volledige en daadwerkelijke uitvoering van alle cruciale uitvoeringstappen daarvan, zoals aangegeven in de op 22 augustus door Hongarije ingediende tijdlijnen daarvoor. In dit verband moet Hongarije voor veel van de voorgestelde maatregelen nog belangrijke stappen zetten.

- (29) Hongarije heeft zich ertoe verbonden een nieuwe integriteitsautoriteit op te richten ter versterking van de preventie, de opsporing en het corrigeren van onrechtmatigheden en onregelmatigheden bij de uitvoering van Uniemiddelen. Hongarije heeft in de voorgestelde corrigerende maatregel een aantal elementen opgenomen dat in dit stadium door de Commissie positief wordt beoordeeld, met name wat betreft: i) de taakstelling en de doelstellingen van de nieuwe integriteitsautoriteit; ii) de reikwijdte van haar mandaat en (uitgebreide) bevoegdheden, waaronder bevoegdheden om aanbestedende diensten op te dragen inschrijvingen op te schorten, bevoegdheden om bestuurlijke onderzoeksinstanties te verzoeken onderzoeken uit te voeren, bevoegdheden om aanbevelingen te doen om specifieke ondernemers van Uniefinanciering uit te sluiten; het recht te verzoeken om rechterlijke toetsing van alle besluiten van autoriteiten betreffende procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten waarmee Uniesteun gemoeid is (en die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing) enz.; iii) de regels inzake de benoeming van de raad van bestuur van de integriteitsautoriteit en de inschakeling van een “toelatingscommissie”, teneinde te waarborgen dat de integriteitsautoriteit volledig onafhankelijk is. Daarnaast zal de integriteitsautoriteit zich baseren op feiten die bij rechterlijke beslissingen zijn vastgesteld, zal zij zich tot de rechter kunnen wenden en worden haar eigen beslissingen aan rechterlijke toetsing onderworpen. Daarom heeft Hongarije zich er ook toe verbonden dat alle Hongaarse rechterlijke instanties die burgerlijke zaken, bestuurlijke zaken en strafzaken behandelen, met inbegrip van zaken die relevant zijn voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie, moeten voldoen aan de vereisten inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid en bij wet moeten worden ingesteld overeenkomstig artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het desbetreffende EU-acquis. De voorgestelde corrigerende maatregel omvat een tijdlijn met de belangrijkste eerste uitvoeringsstappen, gaande van een regeringsbesluit waarbij de Hongaarse regering wordt opgedragen uiterlijk 30 september 2022 bij de Nationale Vergadering ontwerpwetgeving in te dienen tot oprichting van de integriteitsautoriteit (dit regeringsbesluit is op 5 september 2022 aangenomen), tot de aanvang van de werkzaamheden van die integriteitsautoriteit per 19 november 2022.
- (30) Indien correct en daadwerkelijk uitgevoerd zoals beoogd in de voorgestelde corrigerende maatregel, met volledige onafhankelijkheid en effectieve bevoegdheden in de praktijk ten aanzien van alle procedures die daadwerkelijk of potentieel gevolgen kunnen hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de financiële belangen van de Unie, zou de integriteitsautoriteit kunnen bijdragen tot meer concurrentie bij aanbestedingsprocedures, het voorkomen of tot een minimum beperken van het risico op belangenconflicten, en in het algemeen tot een betere preventie, opsporing en correctie van fraude, corruptie, belangenconflicten en andere onregelmatigheden in het Hongaarse systeem voor overheidsopdrachten die in strijd zijn met het Unierecht – in het belang van een beter en doelmatiger gebruik van Uniefinanciering. De details en de belangrijkste stappen van deze voorgestelde corrigerende maatregel liggen echter nog niet vast, onder meer met name wat betreft de bevoegdheden en instrumenten waarover de integriteitsautoriteit beschikt om vermogensaangiften daadwerkelijk te verifiëren.

- (31) Hongarije heeft zich ertoe verbonden een taskforce voor corruptiebestrijding op te richten om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Commissie, en met name om te zorgen voor een volledige, gestructureerde en effectieve deelname van niet-gouvernementele actoren die actief zijn op het gebied van corruptiebestrijding – naast regeringsvertegenwoordigers. Voorts verbindt Hongarije zich ertoe tijdens de voorbereiding van ontwerpwetgeving uitgebreid overleg te plegen met nationale en internationale belanghebbenden, waaronder de Commissie. De details en de belangrijkste stappen van deze voorgestelde corrigerende maatregel liggen echter nog niet vast.
- (32) De voorgestelde corrigerende maatregel wat betreft het kader voor corruptiebestrijding omvat de meeste elementen die de Commissie van fundamenteel belang acht om de doeltreffendheid van de maatregel te waarborgen, zoals de vaststelling van strategieën voor de bestrijding van fraude en corruptie voor alle instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van Uniemiddelen, en de indiening van de stand van uitvoering met betrekking tot de implementatie van de nationale middellangetermijnstrategie voor corruptiebestrijding 2020-2022, alsmede de uitbreiding van de personele en materiële werkingssfeer van vermogensverklaringen, regels ter vergroting van de transparantie van vermogensverklaringen en de invoering van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties. De details en de belangrijkste stappen van deze voorgestelde corrigerende maatregel liggen echter nog niet vast. Met name moet de reeds genoemde databank publiek toegankelijk zijn. Bovendien moet de integriteitsautoriteit de bevoegdheid hebben om ook in alle gevallen ambtshalve een procedure in te leiden om vermogens te controleren.
- (33) Wat trusts van openbaar belang betreft, de door Hongarije voorgestelde corrigerende maatregel kan in beginsel een antwoord bieden voor de aan de orde gestelde kwesties, aangezien met deze maatregel de regels inzake overheidsopdrachten algemeen en onvoorwaardelijk zouden kunnen worden toegepast op trusts van openbaar belang en de entiteiten in het bezit van of beheerd door dergelijke trusts (al deze entiteiten zullen voor de toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten als aanbestedende diensten worden beschouwd), en aangezien de maatregel duidelijke regels inzake belangenconflicten voor dergelijke entiteiten en hun bestuursleden zal instellen. De details en de belangrijkste stappen van deze voorgestelde corrigerende maatregel liggen echter nog niet vast.
- (34) Voorts heeft Hongarije zich ertoe verbonden een nieuwe procedure voor rechterlijke toetsing in te stellen, die vele positieve elementen bevat, zoals de mogelijkheid voor rechtspersonen om deze procedure in te leiden, een gegarandeerde bevoorrechte procedurele positie voor de melder van een misdrijf, een vermelding dat de exclusieve bevoegdheid om de zaken in het kader van de nieuwe procedure te behandelen zal worden toegekend aan een gespecialiseerde rechtbank (de centrale districtsrechtbank van Buda), een vermelding dat alle rechtbanken en onderzoeksrechters die betrokken zijn bij de nieuwe procedure zullen voldoen aan artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het betrokken EU-acquis, en een redelijke termijn voor de procedure in het algemeen. Ten slotte heeft Hongarije zich ertoe verbonden de procedure binnen een redelijk tijdsbestek te herzien. De voorgestelde corrigerende maatregel kan tegemoetkomen aan de door de Commissie geconstateerde beperkingen. De details en de belangrijkste stappen van deze voorgestelde corrigerende maatregel liggen echter nog niet vast.
- (35) Wat betreft de zorgen over het vermogen van Hongarije om de controles op belangenconflicten met betrekking tot het gebruik van Uniemiddelen te verbeteren,

kan de voorgestelde corrigerende maatregel inzake het uitgebreide gebruik van alle functionaliteiten van het centrale datamining- en risicoscore-instrument dat de Commissie voor steun van de Unie ter beschikking stelt van de lidstaten (Arachne), in beginsel tegemoetkomen aan de bezwaren van de Commissie, mits een en ander correct wordt toegepast. Bovendien zou de voorgestelde corrigerende maatregel ter versterking van de audit- en controlemechanismen om zo een goed gebruik van Uniesteun te waarborgen, ook de aan de orde gestelde punten van zorg wegnemen, mits een en ander correct en tijdig wordt uitgevoerd, aangezien het daarmee mogelijk zal zijn maatregelen vast te stellen ter versterking van de regels en procedures om belangenconflicten bij het gebruik van Uniemiddelen doeltreffender te voorkomen, op te sporen en te corrigeren, met inbegrip van een doeltreffend controlemechanisme wat betreft de geldigheid van verklaringen inzake belangenconflicten. De details en de belangrijkste stappen van deze voorgestelde corrigerende maatregelen liggen echter nog niet vast.

- (36) Voorts worden de voorgestelde corrigerende maatregelen om de systemische onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakke punten bij overheidsopdrachten aan te pakken, door de Commissie als positief beoordeeld. Sommige van de maatregelen lijken in dit stadium echter op bepaalde punten nog onvoldoende gedetailleerd en de belangrijkste stappen ervan zijn nog niet gezet. Daarom kunnen zij niet als voldoende adequaat worden beschouwd om de kwesties aan te pakken die aan de orde zijn gesteld in de procedure uit hoofde van de Verordening (EU, Euratom) 2020/2092. Op grond van dit alles is de vaststelling van passende maatregelen overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 vereist.
- (37) Met de voorgestelde corrigerende maatregel ter versterking van de samenwerking met OLAF kunnen de door de Commissie geconstateerde beperkingen worden aangepakt, omdat hiermee een bevoegde nationale autoriteit zal worden aangewezen die OLAF bijstaat bij het uitvoeren van controles ter plaatse in Hongarije wanneer een marktdeelnemer die aan deze controles wordt onderworpen, weigert mee te werken. Deze maatregel voorziet ook in een ontradende financiële sanctie die wordt opgelegd wanneer een marktdeelnemer weigert met OLAF mee te werken bij controles en inspecties ter plaatse door OLAF. De details en de belangrijkste stappen van deze voorgestelde corrigerende maatregel liggen echter nog niet vast.
- (38) Met de voorgestelde corrigerende maatregelen zouden, alles samen genomen, in beginsel de problemen kunnen worden aangepakt met betrekking tot systemische onregelmatigheden, tekortkomingen en zwakke punten bij overheidsopdrachten, risico's van belangenconflicten en zorgen over "trusts van openbaar belang", alsmede de andere factoren die verband houden met onderzoek en vervolging en met het kader voor corruptiebestrijding, op voorwaarde dat alle corrigerende maatregelen correct en doeltreffend worden uitgevoerd.
- (39) De nadere uitvoeringsbepalingen voor de voorgestelde maatregelen moeten echter nog worden vastgesteld, en met name de vraag hoe de centrale elementen van de maatregelen zullen worden omgezet in de uiteindelijke wetteksten die moeten worden aangenomen voor de uitvoering van de corrigerende maatregelen. Aangezien een aantal van de in Hongarije geconstateerde problemen niet alleen betrekking heeft op wijzigingen in het rechtskader, maar vooral op de concrete uitvoering van veranderingen in de praktijk, die meer tijd vergen om concrete resultaten te boeken, in afwachting van de tenuitvoerlegging van ten minste de eerste centrale elementen van sommige corrigerende maatregelen in dit stadium, zoals aangegeven in de tijdlijn van de op 22 augustus door Hongarije ingediende tijdlijnen, blijft er een risico voor

de Uniebegroting bestaan. In afwachting van de inwerkingtreding van centrale wetgevingsteksten waarmee veel van de voorgestelde corrigerende maatregelen zouden worden uitgevoerd, en rekening houdende met de hiervoor gemaakte beoordeling, alsmede met de mogelijkheid dat de maatregelen mogelijk niet correct worden uitgevoerd of dat de maatregelen minder doeltreffend zijn, komt een redelijke raming van het niveau van het risico voor de Uniebegroting momenteel overeen met 65 % van de betrokken programma's, d.w.z. vijf procentpunt lager dan het geschatte risico zonder corrigerende maatregelen.

- (40) Aangezien het niveau van 65 % kan worden beschouwd als een redelijke benadering van de gevolgen of de ernstige risico's voor de Uniebegroting, is een schorsing van 65 % van de vastleggingen in de betrokken programma's, rekening houdende met de ingediende corrigerende maatregelen, een evenredige maatregel.
- (41) [Alternatieve formulering indien de betrokken programma's ten tijde van de vaststelling van dit uitvoeringsbesluit niet zijn goedgekeurd: Aangezien de betrokken programma's nog niet zijn goedgekeurd, is de enig mogelijke passende maatregel die op grond van artikel 5, lid 1, punt b), van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 kan worden genomen, de schorsing van de goedkeuring van een of meer programma's. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel moet de opschorting van een of meer programma's evenredig zijn aan het risico voor de financiële belangen van de Unie.]
- (42) Wat de geconstateerde inbreuken met betrekking tot trusts van openbaar belang betreft, kan de algemene uitzondering op de regels inzake belangenconflicten en het gebrek aan transparantie gevolgen hebben voor begrotingen die deze trusts van openbaar belang en entiteiten in hun bezit eventueel uitvoeren of beheren. Hongarije heeft zich er in zijn voorgestelde corrigerende maatregelen toe verbonden alle bezwaren van de Commissie in dit verband weg te nemen. In het licht van deze gevolgen en in afwachting van de inwerkingtreding van de desbetreffende Hongaarse wetgeving kan de Uniebegroting het beste worden beschermd door een verbod om in het kader van programma's onder direct of indirect beheer nieuwe juridische verbintenissen aan te gaan met trusts van openbaar belang en entiteiten in hun bezit.
- (43) Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 doet dit besluit geen afbreuk aan de verplichtingen van Hongarije om de onder het besluit vallende programma's en middelen uit te voeren, en met name aan zijn verplichtingen jegens eindontvangers of -begunstigden, met inbegrip van de verplichting om betalingen te verrichten op grond van de toepasselijke sectorale of financiële regels. Hongarije moet vanaf de vaststelling van dit besluit om de drie maanden aan de Commissie verslag uitbrengen over zijn naleving van deze verplichtingen.
- (44) Hongarije moet de Commissie regelmatig in kennis stellen van de stand van uitvoering van de corrigerende maatregelen waartoe het zich heeft verbonden,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

- (1) De voorwaarden van artikel 4, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 zijn vervuld om passende maatregelen vast te stellen ter bescherming van de Uniebegroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in Hongarije.
- (2) De door Hongarije op grond van artikel 6, lid 5, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 voorgestelde corrigerende maatregelen zijn niet volledig toereikend om

tegenmoet te komen aan de bevindingen in de kennisgeving die de Commissie op 27 april 2022 aan Hongarije heeft doen toekomen.

Artikel 2

- (1) 65 % van de vastleggingen voor de volgende operationele programma's in het kader van het cohesiebeleid wordt geschorst:
- (a) Operationeel programma Milieu en energie-efficiëntie Plus;
 - (b) Operationeel programma Geïntegreerd vervoer Plus;
 - (c) Operationeel programma Territoriale ontwikkeling en verbetering van het vestigingsklimaat Plus.

Alternatieve formulering indien de betrokken programma's ten tijde van de vaststelling van het uitvoeringsbesluit van de Raad niet door de Commissie zijn goedgekeurd:

De goedkeuring van de volgende programma's wordt geschorst: Operationeel programma Milieu en energie-efficiëntie Plus en/of Operationeel programma Geïntegreerd vervoer Plus en/of Operationeel programma Territoriale ontwikkeling en verbetering van het vestigingsklimaat Plus.

- (2) Indien de Commissie de Uniebegroting in direct of indirect beheer uitvoert op grond van artikel 62, lid 1, punten a) en c), van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad⁶¹, worden geen juridische verplichtingen aangaan met trusts van openbaar belang die op grond van de Hongaarse wet IX van 2021 zijn opgericht of door entiteiten in het bezit van dergelijke trusts van openbaar belang.

Artikel 3

Hongarije stelt de Commissie tegen 19 november 2022, en nadien om de drie maanden, in kennis van de stand van uitvoering van de corrigerende maatregelen waartoe Hongarije zich heeft verbonden met zijn tweede antwoord, daaronder begrepen de aanvullende toezeggingen in de brief van 13 september 2022.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot Hongarije.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

⁶¹ Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (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 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).