

Särskild rapport

Rättsstatsprincipen i EU

En förbättrad ram för att skydda EU:s ekonomiska intressen, men risker kvarstår



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–IX
Inledning	01–18
Rättsstatsprincipen är ett av EU:s grundläggande gemensamma värden	01–02
Övervakning av efterlevnaden av rättsstatens principer i EU	03–05
Verkställande av efterlevnaden av rättsstatens principer i medlemsstaterna	06
Att skydda EU:s ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatens principer	07–14
Förordningen om villkorlighet från 2020	08–11
Fondspecifika bestämmelser om efterlevnad av rättsstatsprincipen: faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningspolitiken	12
Budgetförordningen	13–14
Ansvar för att skydda rättsstatens principer i EU	15–18
Kommissionen	15
Rådet och Europaparlamentet	16–17
Medlemsstaterna	18
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	19–25
lakttagelser	26–97
Villkorlighetsförordningen har förbättrat ramen för rättsstatsprincipen, men risker kvarstå	26–33
Villkorlighetsförordningen, tillsammans med de specifika bestämmelserna för faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser, har förbättrat EU:s ram för rättsstatsprincipen	27–30
Vissa aspekter av villkorlighetsförordningens utformning riskerar att göra tillämpningen mindre ändamålsenlig	31–33

Kommissionen håller fortfarande på att utveckla den administrativa kapacitet som krävs för att tillämpa villkorlighetsförordningen	34–43
Kommissionen började utarbeta riktlinjer i god tid	35–37
Vissa aspekter i kommissionens riktlinjer är otydliga	38–39
Kommissionen måste fortfarande bygga upp sin administrativa kapacitet för att tillämpa villkorlighetsförordningen på ett ändamålsenligt sätt	40–43
Kommissionen identifierade utmaningar mot rättsstatsprincipen men bedömde och dokumenterade inte systematiskt deras potentiella inverkan	44–58
Identifiering av överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna: den årliga rapporten om rättsstatsprincipen är den viktigaste informationskällan	45–47
Det var oklart varför och när kommissionen använde andra källor	48–49
Kommissionen dokumenterade inte i tillräcklig utsträckning sin ”stegvisa” strategi när den bedömde de potentiella konsekvenserna för EU:s ekonomiska intressen	50–55
Ännu inte slutförda reformer som omfattades av samarbets- och kontrollmekanismen återupptas inom ramen för nuvarande instrument	56–58
Kommissionens beslut att använda (eller inte) instrument för att skydda EU:s ekonomiska intressen baserades inte på väldokumenterade kriterier	59–74
Kommissionen har tillämpat minst ett av de tre instrumenten för var och en av de sex medlemsstaterna i vårt urval	60–62
Rättsstatsrelaterade problem togs upp genom delmål inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens, om än inte alltid konsekvent	63–67
Kommissionen kontrollerar övergripande nödvändiga villkor när program och programändringar godkänns	68–72
Motiveringen till att inte tillämpa villkorlighetsförordningen var inte tillräckligt tydlig och inte väl dokumenterad	73–74
Handläggningen av Ungerns fall var förenlig med villkorlighetsförordningen	75–83
Kommissionens bedömning var förenlig med kraven i villkorlighetsförordningen	76–79
Rådets genomförandebeslut om att hålla inne 55 % av EU-finansieringen till tre sammanhållningsprogram antogs inom den lagstadgade tidsfristen	80–83

Hur ändamålsenliga budgetåtgärderna och de korrigerande åtgärderna är kan bedömas först i ett senare skede, men inneboende risker kvarstår	84–97
På kort sikt är budgetkonsekvenserna av bristande efterlevnad av rättsstatsprincipen begränsade	85–90
Risker för EU:s ekonomiska intressen kan inte elimineras ens när villkorlighetsförordningen tillämpas	91–92
Särskilda risker kvarstår inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser när det gäller villkoren för utbetalningar	93–95
Kommissionen hade ännu inte inlett sin utvärdering av villkorlighetsförordningen som ska vara klar i januari 2024	96–97
Slutsatser och rekommendationer	98–106

Bilagor

Bilaga I – Exempel på verktyg som Världsbanken och World Justice Project använder för att övervaka rättsstatsprincipen

Bilaga II – Viktiga steg i tillämpningen av villkorlighetsförordningen

Bilaga III – Samarbets- och kontrollmekanismens riktmärken och relaterade delmål i Bulgariens och Rumäniens återhämtnings- och resiliensplaner

Bilaga IV – Förordningen om gemensamma bestämmelser för åtta EU-fonder

Bilaga V – Översikt över tillämpningen av villkorlighetsförordningen för Ungern

Förkortningar

Ordlista

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I EU bygger på en uppsättning grundläggande gemensamma värden som fastställs i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen, däribland rättsstatsprincipen. Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska offentliga myndigheter i medlemsstaterna som förvaltar EU-medel agera i enlighet med lagstiftningen, och EU och medlemsstaterna måste agera för att förhindra bedrägerier och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen.

II I vissa EU-medlemsstater har rättsstatssituationen försämrats under det senaste årtiondet. Mot den bakgrunden är syftet med denna revision att följa upp de åtgärder som kommissionen vidtagit med hjälp av de nya instrument som står till dess förfogande för att skydda EU:s ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatens principer.

III I december 2020 antog Europaparlamentet och rådet förordningen om en generell villkorlighetsordning för skydd av EU-budgeten mot överträdelser av rättsstatens principer (nedan kallad *förordningen om villkorlighet* eller *villkorlighetsförordningen*). Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2021. Sedan dess har budgetåtgärder enligt förordningen tillämpats endast en gång: i december 2022 med avseende på Ungern.

IV Vi bedömde om kommissionens tillämpning av villkorlighetsförordningen var lämplig och förenlig med andra tillgängliga mekanismer inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser för sammanhållningspolitiken 2021–2027. Vi granskade kommissionens interna arrangemang för genomförandet av förordningen och de åtgärder som den vidtagit för att skydda EU:s ekonomiska intressen inom ramen för de tre instrumenten. Vårt urval bestod av sex medlemsstater: Bulgarien, Grekland, Italien, Ungern, Polen och Rumänien.

V Vi drog slutsatsen att villkorlighetsförordningen innebär en förbättring av ramen för rättsstatsprincipen. När det gäller det enda fall där kommissionen hade föreslagit åtgärder enligt villkorlighetsförordningen sedan den trädde i kraft (Ungern) drog vi också slutsatsen att kommissionens förslag var förenligt med förordningen, byggde på en rättvis bedömning och kompletterade de andra budgetmekanismerna inom faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningspolitiken. Men vissa aspekter av förordningen är svåra att tillämpa. Framför allt kravet att det måste fastställas ett tillräckligt direkt samband mellan överträdelser av rättsstatens principer och EU:s ekonomiska intressen. Om en medlemsstat vars EU-finansiering hålls inne

inte följer rättsstatens principer, eller inte fullgör sina skyldigheter gentemot EU-programmens slutliga mottagare eller bidragsmottagare, kan en kortsiktig konsekvens bli att EU:s politiska mål inte uppnås. Detta skulle i slutändan vara den berörda medlemsstatens ansvar och inte kommissionens. Slutligen har inte alla större EU-utgiftsprogram skyddsverktyg motsvarande dem i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens eller förordningen om gemensamma bestämmelser. Det gäller till exempel den gemensamma jordbrukspolitiken.

VI Kommissionen har sedan 2021 vidtagit åtgärder för att tillämpa villkorlighetsförordningen (tillsammans med andra tillgängliga verktyg), men vi konstaterade ett antal brister:

- Kommissionen hade ännu inte fullt ut utvecklat den administrativa kapacitet som krävs för att tillämpa villkorlighetsförordningen när det gällde att tilldela lämpliga personalresurser, inrätta ett övergripande it-system för ärendehantering och ange tydliga riktlinjer.
- Kommissionen bedömde och dokumenterade inte systematiskt inverkan på EU:s ekonomiska intressen i alla medlemsstater där den identifierade utmaningar som rör rättsstatsprincipen.
- För Bulgarien och Rumänien avslutades samarbets- och kontrollmekanismen i september 2023. Ännu inte slutförda reformer som omfattades av samarbets- och kontrollmekanismen måste dock återupptas inom ramen för de nya instrumenten.
- När det gäller Ungern gav kommissionen en motivering till att den avsåg att använda villkorlighetsförordningen. Den gav dock ingen sådan motivering i fall där den hade identifierat potentiella överträdelser av rättsstatens principer i andra medlemsstater men inte tillämpat åtgärder enligt förordningen.

VII I slutet av december 2023 hade två medlemsstater i vårt urval blivit föremål för budgetåtgärder: Ungern och Polen, med en potentiell framtida inverkan på cirka 22 miljarder euro respektive 134 miljarder euro. I Ungerns fall tar siffran hänsyn till beslutet av den 13 december 2023 om att häva blockeringen av cirka 10 miljarder euro, eftersom kommissionen ansåg att Ungern hade uppfyllt det övergripande nödvändiga villkoret om efterlevnad av stadgan om de grundläggande rättigheterna när det gäller rättsväsendets oberoende. Eftersom vårt arbete med denna revision avslutades före detta datum har detta beslut beaktats men inte granskats. Dessa belopp avser dock främst framtida åtaganden och betalningar, vilket innebär att de faktiska budgetkonsekvenserna var mycket mer begränsade på kort sikt.

VIII Ändamålsenligheten i de budgetåtgärder och korrigerande åtgärder som hittills vidtagits kan inte bedömas förrän i ett senare skede, men vi identifierade ett antal risker som skulle kunna minska åtgärdernas ändamålsenlighet avsevärt. Vi noterade särskilt att en medlemsstats formella efterlevnad av de korrigerande åtgärderna inte nödvändigtvis leder till verkliga och varaktiga förbättringar i praktiken utan riskerar att förbli en ren formalitet. Det finns också risk för att sådana åtgärder senare reverseras eller samtidigt leder till försämringar i andra avseenden. Trots att sådana risker inte kan bedömas förrän längre fram i tiden, noterar vi att kommissionens skyldigheter att rapportera om villkorlighetsförordningens ändamålsenlighet är begränsade till den utvärdering som ska göras i januari 2024.

IX Vi rekommenderar kommissionen att

- säkerställa den administrativa kapacitet som krävs för att tillämpa villkorlighetsförordningen,
- systematiskt identifiera, bedöma och dokumentera, för alla medlemsstater, hur rättsstatsrelaterade problem har hanterats inom ramen för villkorlighetsförordningen,
- övervaka inverkan av rättsstatsrelaterade åtgärder,
- basera alla förslag om att upphäva budgetåtgärder på gedigna bevis,
- årligen rapportera om ändamålsenligheten i de åtgärder som vidtagits med anledning av överträdelser av rättsstatens principer,
- förbättra ramen för rättsstatsprincipen vid utarbetandet av framtida lagstiftningsförslag.

Inledning

Rättsstatsprincipen är ett av EU:s grundläggande gemensamma värden

01 EU bygger på en uppsättning grundläggande gemensamma värden. Dessa värden fastställs i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). När ett kandidatland blir medlem i EU ansluter sig landet till en rättslig struktur som bygger på tanken att alla medlemsstater delar denna uppsättning gemensamma värderingar. Detta innebär att medlemsstaterna litar på varandra när det gäller att erkänna dessa värden och följa de bestämmelser i EU-lagstiftningen som genomför dem. Ett sådant ömsesidigt förtroende är avgörande i en union som bygger på solidaritet mellan medlemsstaterna och där stora belopp överförs från EU:s budget för att stödja investeringar i ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.

02 Bland de gemensamma värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget ingår rättsstatsprincipen. Enligt rättsstatsprincipen ska framför allt lagstiftningsprocessen vara öppen, demokratisk och pluralistisk samt ge möjlighet till ansvarsutkrävande. Den kräver också att all offentlig makt utövas inom de ramar som anges i lagstiftningen och i enlighet med värden som demokrati och respekt för de grundläggande rättigheterna. I praktiken innebär detta att alla medborgare och företag ska åtnjuta rättssäkerhet, effektivt domstolsskydd av oberoende och opartiska domstolar, icke-diskriminering och likhet inför lagen.

Övervakning av efterlevnaden av rättsstatens principer i EU

03 År 2013 föreslog Europaparlamentet att en regelbunden utvärdering skulle göras av medlemsstaternas fortlöpande efterlevnad av EU:s grundläggande värden och kraven på demokrati och respekt för rättsstaten¹. Som svar på detta förslag införde kommissionen 2014 en allmän ram för rättsstatsprincipen². Denna ram syftar till att hantera och lösa situationer som anses utgöra ett systemhot mot rättsstatsprincipen i en medlemsstat.

¹ Europaparlamentets resolution från 2012, Rui Tavares betänkande från 2013 samt Louis Michels och Kinga Göncz betänkanden från 2014.

² Kommissionens meddelande *En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen*, COM/2014/0158 final.

04 Kommissionens verktygslåda för rättsstatsprincipen och dess övervakning av rättsstatssituationen har utvecklats med tiden, särskilt i och med att den årliga rättsstatscykeln, som är ett förebyggande verktyg, inrättades 2020. Fram till mitten av 2023, när samarbets- och kontrollmekanismen avslutades, bestod den av tre huvudsakliga övervakningsverktyg, varav två föregick inrättandet av verktygslådan 2014. Se [ruta 1](#).

Ruta 1

Verktyg för övervakning av rättsstatsprincipen

I kommissionens **årliga rapport om rättsstatsprincipen** granskas utvecklingen i alla medlemsstater inom fyra centrala områden: domstolsväsende, regelverk för korruptionsbekämpning, mediernas frihet och mångfald samt andra institutionella frågor som rör kontroller och motvikter. Rapporten innehåller landskapitel som bygger på kommissionens kvalitativa bedömning och analyser av den senaste utvecklingen sedan den förra rapporten. Kommissionen har utfärdat fyra rapporter sedan 2020³. 2022 års rapport innehöll för första gången särskilda rekommendationer till medlemsstaterna. 2023 års rapport innehåller också rekommendationer och en bedömning av genomförandet av tidigare rekommendationer.

Resultattavlan för rättskipningen i EU lanserades 2013 och används för att övervaka ändamålsenligheten i medlemsstaternas rättssystem på grundval av tre faktorer: effektivitet (domstolsförfarandenas längd, antal avgjorda mål i förhållande till antalet inkommande mål – den så kallade ”avslutandegraden” – samt antal pågående mål), kvalitet (tillgänglighet, personalresurser, digitalisering, budget och utbildning) och oberoende (upplevelsen av rättsväsendets oberoende, garantier för strukturellt oberoende, inbegripet domare, samt hur åklagarmyndigheterna fungerar). Resultattavlan förser medlemsstaterna med uppgifter om dessa tre faktorer varje år för att hjälpa dem att göra de nationella rättssystemen mer ändamålsenliga⁴.

³ Europeiska kommissionen, [Rättsstatsmekanismen](#).

⁴ [Resultattavlan för rättskipningen i EU](#).

Samarbets- och kontrollmekanismen infördes som en övergångsåtgärd 2007 i och med Bulgariens och Rumäniens anslutning till EU. Dess syfte var att hjälpa de två medlemsstaterna att åtgärda brister i sina rättssystem och bekämpa korruption och (i Bulgariens fall) organiserad brottslighet. Särskilda riktmärken infördes genom vilka kommissionen övervakade situationen i dessa två medlemsstater. Mekanismen som ursprungligen planerades för en period på upp till tre år⁵ avslutades formellt i september 2023⁶. Övervakningen fortsätter inom ramen för de årliga rapporterna om rättsstatsprincipen, liksom för alla medlemsstater.

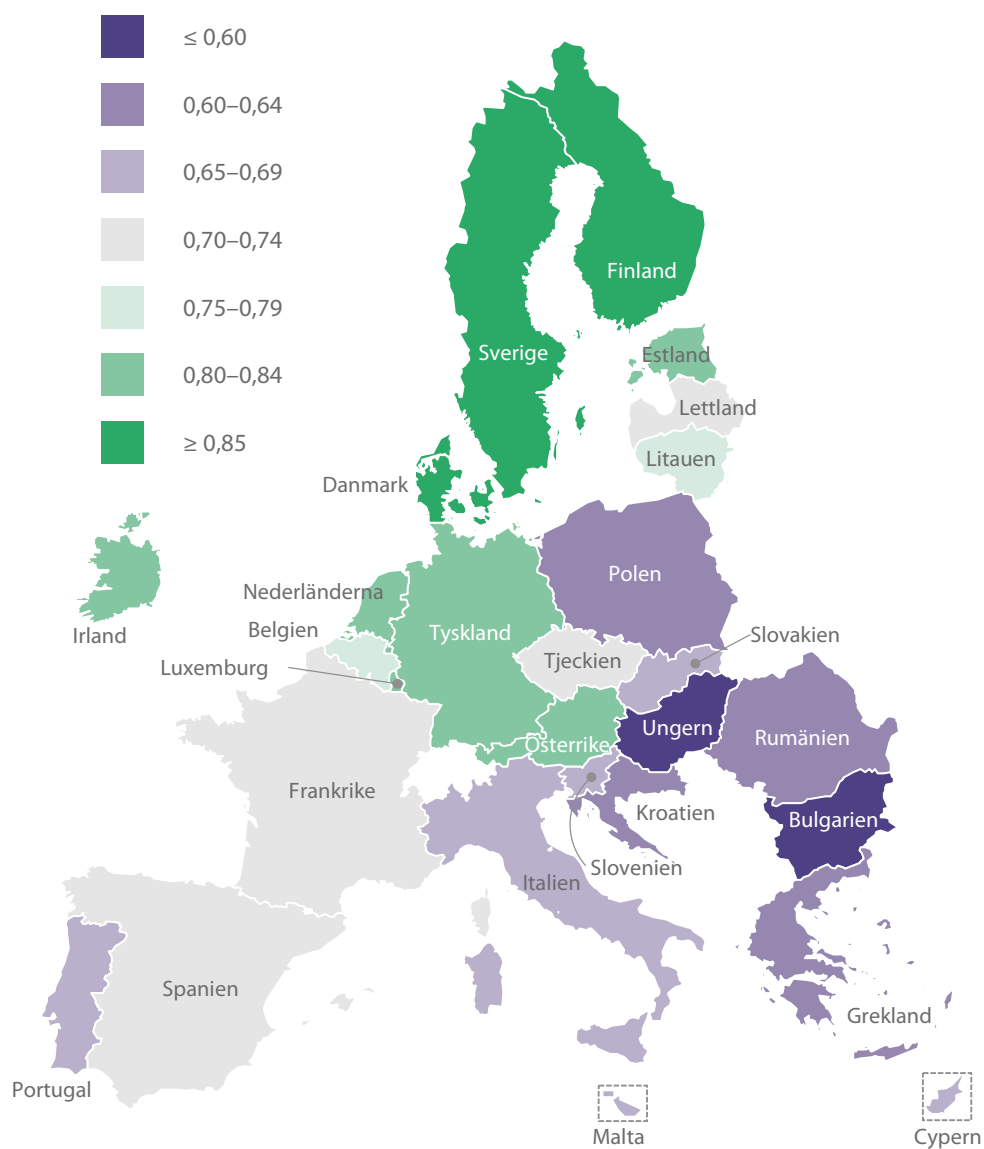
05 Utöver EU:s övervakningsverktyg som nämns ovan gör ett antal icke-statliga organisationer sina egna rankningar av rättsstatssituationen i länder runtom i världen, däribland EU:s medlemsstater. *Bilaga I* innehåller mer information om hur Världsbanken och World Justice Project bedömer och rangordnar efterlevnaden av rättsstatens principer i olika länder. En källa som kommissionen använde i sin senaste rapport om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning⁷ var World Justice Projects rättsstatsindex, vars totalpoäng för 2022 presenteras i *figur 1*.

⁵ Anslutningsakten för Bulgarien och Rumänien, artiklarna 37 och 38 i protokollet om villkoren och bestämmelserna för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen, [EUT L 157](#), 21.6.2005.

⁶ [Kommissionens beslut \(EU\) 2023/1785](#) om upphävande av beslut 2006/929/EG om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Bulgariens framsteg och [Kommissionens beslut \(EU\) 2023/1786](#) om upphävande av beslut 2006/928/EG om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg.

⁷ Europeiska kommissionen, [Åttonde rapporten om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning](#), s. 219.

Figur 1 – Rankning av medlemsstaterna med avseende på rättsstatsprincipen



Källa: World Justice Projects rättsstatsindex 2022, totalpoäng. En högre totalpoäng återspeglar bättre efterlevnad av rättsstatens principer.

Verkställande av efterlevnaden av rättsstatens principer i medlemsstaterna

06 Det finns två huvudsakliga förfaranden för att hantera överträdelser av rättsstatsprincipen i medlemsstaterna: överträdelseförfarandet enligt artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och, som en sista utväg, förfarandet enligt artikel 7 i EU-fördraget.

- Enligt artikel 258 i EUF-fördraget får kommissionen inleda överträdelseförfaranden mot medlemsstater för underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt EU-fördragen, inbegripet överträdelser av rättsstatsprincipen.
- Enligt artikel 7 i EU-fördraget, som infördes genom Amsterdamfördraget 1997, får rådet slå fast att det finns risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter de gemensamma värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget. I artikeln fastställs två mekanismer för att skydda EU:s värden: förebyggande åtgärder om det finns en klar risk för en överträdelse och sanktioner när det har fastställts att en överträdelse har ägt rum. Bland de möjliga sanktionerna ingår att tillfälligt upphäva medlemsstatens rösträtt i rådet och Europeiska rådet. Hittills har det förebyggande förfarandet tillämpats två gånger: kommissionen inledde förfarandet 2017 med avseende på Polen⁸ och Europaparlamentet 2018 med avseende på Ungern⁹. Rådet har ännu inte röstat om förslagen, och utfallet av de båda förfarandena är ännu inte klart.

Att skydda EU:s ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatens principer

07 Medlemsstaternas överträdelser av rättsstatsprincipen kan inverka negativt på den sunda ekonomiska förvaltningen av EU:s budget och skyddet av EU:s ekonomiska intressen. Överträdelserna kan påverka funktionen hos myndigheter som genomför EU:s budget, samt relaterad finansiell kontroll, övervakning och revision, men även oberoende domstolars effektiva rättsliga prövning, förebyggande och beivrande av bedrägerier och korruption eller andra situationer eller ageranden av myndigheter som är av betydelse för den sunda ekonomiska förvaltningen¹⁰ av medel.

⁸ Europeiska kommissionen, förslag till rådets beslut om fastslående av att det finns en klar risk för att Republiken Polen allvarligt åsidosätter rättsstatsprincipen, [COM\(2017\) 835](#), 20.12.2017.

⁹ Europaparlamentets resolution av den 12 september 2018, [2017/2131](#).

¹⁰ Artikel 4.2 i villkorlighetsförordningen.

Förordningen om villkorlighet från 2020

08 År 2018 lade kommissionen fram ett förslag till förordning för att skydda EU:s ekonomiska intressen mot brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna¹¹. Samma år avgav vi ett yttrande över detta förslag. Se [ruta 2](#).

Ruta 2

Revisionsrättens yttrande från 2018 över kommissionens förslag till förordning om villkorlighet i samband med rättsstatsprincipen

I vårt yttrande från 2018¹² över detta förslag välkomnade vi lagstiftningsinitiativet och delade kommissionens syn att olagliga och godtyckliga beslut som fattas av offentliga myndigheter med ansvar för förvaltning av EU-medel och rättslig prövning kan skada unionens ekonomiska intressen.

Vi utfärdade också fem rekommendationer, varav fyra genomfördes i den antagna villkorlighetsförordningen. Den rekommendation som inte genomfördes var att kommissionen, innan den föreslog åtgärder, skulle bedöma de möjliga budgetkonsekvenserna av en minskning av EU-finansieringen för medlemsstatens nationella budget.

09 I december 2020 antog Europaparlamentet och rådet förordningen om en generell villkorlighetsordning för skydd av EU-budgeten mot överträdelser av rättsstatens principer¹³ (nedan kallad *förordningen om villkorlighet* eller *villkorlighetsförordningen*). Den är tillämplig från och med den 1 januari 2021.

10 Syftet med förordningen är inte att åtgärda överträdelser av rättsstatens principer, utan att skydda EU:s ekonomiska intressen mot dem. Förordningen är tillämplig på hela EU-budgeten (dvs. alla inkomster och utgifter) samt EU:s övriga ekonomiska intressen, inklusive NextGenerationEU. På särskilda villkor ger den möjlighet att hålla inne, minska eller begränsa en medlemsstats tillgång till EU-finansiering. Se [ruta 3](#).

¹¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna, [COM\(2018\) 324](#).

¹² Punkt 10 i [yttrande 01/2018](#).

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten, [EUT L 433I](#), 22.12.2020, s. 1.

Ruta 3

Tillämpning av villkorlighetsförordningen

När kommissionen föreslår budgetåtgärder vid överträdelser av rättsstatens principer för rådet måste den visa att överträdelserna i fråga påverkar, eller riskerar att allvarligt påverka, den sunda ekonomiska förvaltningen av EU:s budget eller skyddet av EU:s ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.

De föreslagna budgetåtgärderna måste stå i proportion till arten och varaktigheten av överträdelserna av rättsstatens principer, samt hur allvarliga och omfattande de är. De ska också i så stor utsträckning som möjligt inriktas på de unionsåtgärder som påverkas av överträdelserna. Enligt förordningen ska kommissionen också bedöma om andra förfaranden skulle skydda EU:s ekonomiska intressen på ett bättre sätt.

Slutligen kan rådet anta kommissionens förslag, med eller utan ändringar, och ålägga den berörda medlemsstaten budgetåtgärder med kvalificerad majoritet. Detta sker i form av ett genomförandebeslut från rådet.

Vid omröstning med kvalificerad majoritet krävs att minst 55 % av rådets medlemmar (i praktiken 15 av 27 medlemsstater) som företräder minst 65 % av EU:s befolkning röstar för.

11 I *bilaga II* sammanfattas de viktigaste stegen i tillämpningen av villkorlighetsförordningen.

Fondspecifika bestämmelser om efterlevnad av rättsstatsprincipen: faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningspolitiken

12 Varken förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens¹⁴ eller förordningen om gemensamma bestämmelser¹⁵, som reglerar de fyra sammanhållningspolitiska fonderna, en fiskerifond och tre fonder för inrikes frågor, inrättades specifikt för att hantera överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna. Båda instrumenten omfattar dock verktyg som kan användas för att skydda EU:s ekonomiska intressen mot sådana överträdelser, om än på olika sätt.

- När det gäller faciliteten för återhämtning och resiliens måste kommissionen se till att medlemsstaternas nationella planer för återhämtning och resiliens på ett

¹⁴ Förordning (EU) 2021/241.

¹⁵ Förordning (EU) 2021/1060.

effektivt sätt tar itu med en betydande del av de landsspecifika rekommendationerna och andra utmaningar som identifierats i andra relevanta dokument som kommissionen har antagit officiellt inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Landsspecifika rekommendationer och andra identifierade utmaningar kan resultera i delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplanen som rör reformer eller investeringar vars syfte är att ta itu med rättsstatsrelaterade utmaningar i en medlemsstat (delmål med anknytning till rättsstatsprincipen). När kommissionen bedömer de nationella planerna för återhämtning och resiliens måste den dessutom bedöma om medlemsstaterna har lämpliga arrangemang för att förebygga, upptäcka och korrigera bedrägerier, korruption och intressekonflikter i samband med användningen av medel från faciliteten för återhämtning och resiliens. Precis som med alla andra EU-fonder måste medel från faciliteten för återhämtning och resiliens också genomföras i enlighet med villkorlighetsförordningen¹⁶.

- o I förordningen om gemensamma bestämmelser fastställs fyra allmänna förutsättningar, eller ”övergripande nödvändiga villkor”, varav ett innebär att EU-finansiering villkoras av en effektiv tillämpning och ett effektivt genomförande av stadgan om de grundläggande rättigheterna. En av dessa rättigheter, och en central aspekt av rättsstatsprincipen, är rätten till ett effektivt rättsmedel och rättvis rättegång i en oavhängig och opartisk domstol¹⁷.

Budgetförordningen

13 Budgetförordningen¹⁸ innehåller de allmänna reglerna för EU:s budget. Budgetförordningens främsta syfte är inte att hantera de ekonomiska konsekvenserna av överträdelse av rättsstatsprincipen i medlemsstaterna, men kommissionen kan använda några av de förfaranden som föreskrivs där för att hantera vissa situationer som kan uppstå till följd av överträdelse av rättsstatsprincipen, såsom oriktigheter, bedrägerier och intressekonflikter. Kommissionen kan till exempel hindra enheter från att underteckna framtida rättsliga åtaganden baserat på systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes), eller tillfälligt upphäva eller avsluta kontrakt eller bidragsöverenskommelser.

¹⁶ Artikel 8 i [förordning \(EU\) 2021/241](#) om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens.

¹⁷ Artikel 47 i [Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna](#).

¹⁸ [Förordning \(EU\) 2018/1046](#).

14 Under de senaste åren har vi granskat kommissionens och medlemsstaternas användning av verktyg som Edes och Arachne¹⁹ för att skydda EU:s ekonomiska intressen från otillförlitliga motparter som kan vara inblandade i bedrägeri eller korruption. I en rapport som offentliggjordes 2022²⁰ drog vi slutsatsen att svartlistning i Edes-systemet inte användes på ett ändamålsenligt sätt, och vi rekommenderade att användningen av svartlistning skulle göras obligatorisk vid delad förvaltning. Vid en senare revision som rörde förebyggandet av intressekonflikter i samband med EU:s jordbruks- och sammanhållningsutgifter²¹ identifierade vi luckor i de åtgärder som vidtagits för att upptäcka, lösa och rapportera om intressekonflikter.

Ansvar för att skydda rättsstatens principer i EU

Kommissionen

15 I egenskap av EU-fördragets väktare ansvarar kommissionen för att identifiera och hantera eventuella överträdelser av EU-rätten. Kommissionen övervakar rättsstatsprincipen i medlemsstaterna, identifierar eventuella överträdelser och föreslår åtgärder för att hantera dem genom de olika förfaranden som står till dess förfogande. Kommissionen ansvarar för förvaltningen av EU:s budget och måste säkerställa en korrekt tillämpning av budgetförordningen och de fondspecifika bestämmelserna för att skydda EU:s budget mot alla risker, inbegripet risker som följer av överträdelser av rättsstatsprincipen i medlemsstaterna. Slutligen kan kommissionen inleda ett förfarande enligt artikel 7 i EU-fördraget.

¹⁹ Kommissionens introduktion till riskbedömningsverktyget Arachne.

²⁰ Särskild rapport 11/2022 Skyddet av EU:s budget: svartlistning behöver användas bättre.

²¹ Särskild rapport 06/2023 Intressekonflikter i samband med EU:s jordbruks- och sammanhållningsutgifter: ramverket är på plats, men det finns luckor i åtgärderna för insyn och upptäckt.

Rådet och Europaparlamentet

16 Rådet spelar en nyckelroll för att skydda EU:s ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatsprincipen, eftersom det har befogenhet att anta rättsligt bindande beslut angående alla åtgärder enligt artikel 7 i EU-fördraget och enligt villkorlighetsförordningen. Rådet godkänner också alla återhämtningsplaner inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens, inbegripet de delmål, mål och åtgärder som specifikt rör rättsstatliga problem.

17 Europaparlamentet kan inleda förfaranden enligt artikel 7 i EU-fördraget och har vissa rättigheter att informeras av kommissionen om olika åtgärder som föreslagits och vidtagits enligt villkorlighetsförordningen. Det kan också ta upp frågor som rör rättsstatsprincipen inom ramen för det årliga förfarandet för beviljande av ansvarfrihet. Det har dock ingen beslutanderätt.

Medlemsstaterna

18 Ansvaret för att fullgöra de skyldigheter som följer av EU-fördragen, inbegripet respekten för rättsstatsprincipen, ligger i första hand hos medlemsstaterna²². De nationella förvaltningarna är de viktigaste organen med ansvar för genomförandet av både sammanhållningspolitiken och faciliteten för återhämtning och resiliens. Det är i allmänhet de som genomför och utvärderar EU-finansierade åtgärder. I den processen ingår att välja ut projekt, bevilja bidrag och offentliga kontrakt samt genomföra regelefterlevnadsrevisioner. För både sammanhållningspolitiken och faciliteten för återhämtning och resiliens gäller därför att kommissionens säkerhet om att EU-medlen används lagligt och korrekt och ger resultat främst bygger på ändamålsenliga kontroller och revisioner från medlemsstaternas sida. Enligt villkorlighetsförordningen föreslår kommissionen budgetåtgärder och rådet antar dem. Men ansvaret för att föreslå och genomföra åtgärder för att komma till rätta med överträdelserna av rättsstatsprincipen, och därmed undanröja riskerna för EU:s ekonomiska intressen, ligger hos medlemsstaterna.

²² Artikel 4.3 i EU-fördraget.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

19 Olika indikatorer visar att i vissa EU-medlemsstater har rättsstatssituationen försämrats under det senaste årtiondet (se [bilaga I](#)). Vi beslutade därför att genomföra denna revision, några år efter ikraftträdandet av villkorlighetsförordningen, för att bedöma kommissionens inledande tillämpning av de nya instrument som står till dess förfogande för att skydda EU:s ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatens principer. Revisionen är också en uppföljning av vårt yttrande från 2018 där vi välkomnade kommissionens ursprungliga lagstiftningsförslag. Vi förväntar oss att vår rapport kan hjälpa kommissionen att använda dessa nya instrument på bästa sätt under återstoden av den nuvarande fleråriga budgetramen (2021–2027).

20 Vid revisionen bedömde vi huruvida kommissionens tillämpning av villkorlighetsförordningen var lämplig och förenlig med andra tillgängliga verktyg inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningspolitiken för att skydda EU:s budget mot överträdelser av rättsstatens principer. Vi undersökte framför allt om

- villkorlighetsförordningen på ett ändamålsenligt sätt kompletterade de andra verktygen för att skydda EU:s ekonomiska intressen inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningspolitiken,
- kommissionen hade vidtagit effektiva åtgärder i rätt tid för att tillämpa villkorlighetsförordningen,
- de förfaranden som kommissionen infört var ändamålsenliga när det gäller att identifiera överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna och systematiskt bedöma deras inverkan på EU:s ekonomiska intressen på ett objektiva, opartiska och rättvisa sätt,
- kommissionen hade samordnat sin användning av de olika tillgängliga instrumenten på lämpligt sätt för att skydda EU:s ekonomiska intressen och tillämpat dem på ett konsekvent sätt,
- kommissionen, innan den föreslog budgetåtgärder, hade bedömt lämpligheten och proportionaliteten i budgetåtgärderna för att minska de identifierade riskerna för EU:s ekonomiska intressen,
- kommissionen hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att kunna bedöma om medlemsstaternas korrigerande åtgärder skulle ge ett ändamålsenligt skydd för

EU:s ekonomiska intressen mot konstaterade överträdelser av rättsstatens principer.

21 Granskningen omfattade perioden från ikraftträdandet av förordningen om villkorlighet i januari 2021 och fram till december 2023.

22 Som en del av revisionen granskade vi kommissionens

- interna arrangemang för att verkställa villkorlighetsförordningen,
- åtgärder för att skydda EU:s ekonomiska intressen genom villkorlighetsförordningen, förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens samt förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 som omfattar de sammanhållningspolitiska fonderna (Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden och Fonden för en rättvis omställning).

23 Vi inriktade vår granskning på kommissionens åtgärder för ett urval om sex medlemsstater. Urvalet omfattade länder för vilka förfaranden hade inletts enligt artikel 7 i EU-fördraget (Polen och Ungern) och villkorlighetsförordningen (Ungern) och länder som omfattades av samarbets- och kontrollmekanismen (Rumänien och Bulgarien). Det omfattade också Grekland och Italien (baserat på identifierade utmaningar som rör rättsstatsprincipen (se *bilaga I*), geografisk balans och väsentlighet).

24 Vi genomförde en skrivbordsgranskning av både offentligt tillgänglig information och kommissionens interna dokument rörande dess åtgärder enligt villkorlighetsförordningen och dess användning av andra skyddsverktyg inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser med relevans för rättsstatsprincipen. Vi intervjuade också tjänstemän från kommissionens berörda avdelningar.

25 Denna revision omfattade inte genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens eller de fonder som omfattas av förordningen om gemensamma bestämmelser. Vi utförde inte något revisionsarbete i de berörda medlemsstaterna som direkt gick ut på att granska deras efterlevnad av rättsstatsprincipen. Eftersom vårt arbete med denna revision avslutades innan kommissionen den 13 december 2023 beslutade att Ungern delvis hade uppnått vissa övergripande nödvändiga villkor har detta beslut beaktats men inte granskats. Vi bedömde inte heller om de budgetåtgärder och korrigerande åtgärder som införts enligt villkorlighetsförordningen hade varit ändamålsenliga när det gäller att åtgärda de brister som kommissionen identifierat i förhållande till rättsstatens principer.

Iakttagelser

Villkorlighetsförordningen har förbättrat ramen för rättsstatsprincipen, men risker kvarstår

26 Vi bedömde i vilken utsträckning villkorlighetsförordningen på ett ändamålsenligt sätt kompletterade de andra instrumenten när det gäller att skydda EU:s ekonomiska intressen och säkerställa en sund ekonomisk förvaltning av EU-medel inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningspolitiken. I detta sammanhang granskade vi de rättsliga bestämmelserna i förordningarna för alla tre instrumenten och deras potentiella begränsningar.

Villkorlighetsförordningen, tillsammans med de specifika bestämmelserna för faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser, har förbättrat EU:s ram för rättsstatsprincipen

27 Genom ikraftträdandet av villkorlighetsförordningen i januari 2021 fick kommissionen ett instrument som specifikt syftar till att skydda EU:s ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatens principer och säkerställa en sund ekonomisk förvaltning av EU:s medel, något som kommissionen är ytterst ansvarig för enligt det årliga ansvarsfrihetsförfarandet. Som vi redan påpekat i vårt yttrande ger den antagna mekanismen kommissionen en större roll, och den är mer direkt och tidsbunden jämfört med mekanismen i artikel 7 i EU-fördraget.

28 Villkorlighetsförordningen listar situationer som kan tyda på överträdelser av rättsstatens principer och anger vilken typ av situationer som överträdelserna ska röra för att förordningen ska vara tillämplig. Den ger också kommissionen möjlighet att agera på ett förebyggande sätt, innan EU:s ekonomiska intressen påverkas, genom att den tillhandahåller en tydlig rättslig grund och ett tydligt förfarande. I detta avseende bidrar villkorlighetsförordningen till en förbättrad ram för att skydda EU:s ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatens principer, eftersom den inte har samma begränsningar som andra instrument med andra huvudsyften än att skydda mot sådana överträdelser. Två av dessa instrument behandlas i denna rapport: förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser.

29 På det hela taget leder uppsättningen instrument – bestående av villkorlighetsförordningen, rättsstatsrelaterade delmål och mål enligt förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och det övergripande nödvändiga villkoret om efterlevnad av stadgan om de grundläggande rättigheterna enligt förordningen om gemensamma bestämmelser – till en mer komplett ram för att skydda EU:s ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatens principer under perioden 2021–2027. Villkorlighetsförordningen omfattar alla typer av EU-medel, medan de övergripande nödvändiga villkoren i förordningen om gemensamma bestämmelser är tillämpliga endast på de åtta fonder som nämns. De omfattar inte andra EU-medel såsom den gemensamma jordbrukspolitiken.

30 Slutligen kommer alla budgetåtgärder som föreslås av kommissionen enligt villkorlighetsförordningen att antas av rådet med kvalificerad majoritet eller förkastas. Detta illustrerar kommissionens och alla medlemsstaters gemensamma ansvar för att skydda EU:s ekonomiska intressen mot de negativa konsekvenserna av överträdelser av rättsstatens principer (se punkt **18**).

Vissa aspekter av villkorlighetsförordningens utformning riskerar att göra tillämpningen mindre ändamålsenlig

I villkorlighetsförordningen specificeras inte vad som utgör en tillräckligt direkt koppling mellan överträdelser av rättsstatens principer och EU:s ekonomiska intressen

31 Kravet att överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat ska påverka eller riskera att allvarigt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av EU:s budget eller skyddet av EU:s ekonomiska intressen ”på ett tillräckligt direkt sätt” är en viktig aspekt där de slutliga bestämmelserna i villkorlighetsförordningen skiljer sig från det förslag som vi grundade vårt yttrande på²³. Eftersom förordningen inte innehåller några detaljerade kriterier för att bedöma och fastställa att det finns ett sådant samband har denna ändring gjort tillämpningen mer restriktiv och svårare än vad som ursprungligen förutsågs.

²³ Yttrande 01/2018.

På kort sikt kan blockering av EU-medel leda till att EU:s politiska mål inte uppnås

32 De budgetåtgärder som anges i villkorlighetsförordningen omfattar innehållande av åtaganden och betalningar och förbud mot att ingå nya rättsliga åtaganden, lån eller andra instrument. I förordningen klargörs att budgetåtgärder inte befriar medlemsstaten från dess skyldigheter gentemot slutliga mottagare eller bidragsmottagare inom ramen för programmet i fråga. Vid delad förvaltning måste medlemsstaten rapportera om hur den fullgör sina skyldigheter gentemot slutliga mottagare eller bidragsmottagare.

33 I slutändan är det medlemsstaternas ansvar att respektera rättsstatens principer och uppfylla alla sina rättsliga skyldigheter. Europeiska kommissionen kan inte ta ansvar för detta. En möjlig kortsiktig konsekvens av sådana budgetåtgärder är dock att de nationella myndigheterna kanske inte har ekonomisk eller rättslig kapacitet att genomföra program på samma sätt som om de hade fått EU-stöd. Om medlemsstaten inte fullgör sina skyldigheter kan det påverka uppnåendet av EU:s mål, såsom social och territoriell sammanhållning och yrkesmässig och personlig utveckling för personer som deltar i utbildning, vilket kan få negativa konsekvenser för EU-medborgarna på kort sikt. Exempelvis kan studenter kanske inte delta i utbytesprogrammet Erasmus+.

Kommissionen håller fortfarande på att utveckla den administrativa kapacitet som krävs för att tillämpa villkorlighetsförordningen

34 Vi granskade de åtgärder som kommissionen vidtagit för att tillämpa villkorlighetsförordningen. Vi tittade särskilt på hur kommissionen hade utarbetat riktlinjer för att identifiera och bedöma överträdelse av rättsstatens principer, och om den hade gjort det i tid. Utöver de förfarandemässiga aspekterna bedömde vi också om lämpliga personalresurser hade tilldelats och om ett lämpligt ärendehanteringssystem hade införts för att tillämpa villkorlighetsförordningen på ett ändamålsenligt sätt.

Kommissionen började utarbeta riktlinjer i god tid

35 Kommissionen inledde det interna förberedelsearbetet inför den praktiska tillämpningen av villkorlighetsförordningen i början av 2021. I mars 2021 färdigställdes ett första utkast till de officiella riktlinjer som offentliggjordes den 18 mars 2022²⁴. Genom att offentliggöra sina riktlinjer, efter EU-domstolens dom i februari 2022²⁵, informerade kommissionen alla berörda parter om hur den skulle tillämpa villkorlighetsförordningen på ett objektiva, rättvist, opartiskt och faktabaserat sätt och säkerställa rättssäkerhet, icke-diskriminering och likabehandling av medlemsstaterna. Offentliggörandet av dessa riktlinjer var ett krav för att medlemsstaterna skulle kunna nå en politisk överenskommelse om att anta villkorlighetsförordningen²⁶.

36 Kommissionen utarbetade också en uppsättning interna instruktioner för personalen ("the internal guidance notes") som består av olika dokument, såsom en metodbeskrivning, en checklista för att skapa ärenden, arbetsflödes-/ärendecykelscheman och interna förfaranderegler för tillämpning av villkorlighetsförordningen. Den första versionen färdigställdes i december 2021 och uppdateras regelbundet, senast (under den period som omfattas av denna revision) i maj 2022.

37 De offentliggjorda riktlinjerna och de interna instruktionerna täcker tillsammans in alla nödvändiga steg i förfarandet (se *bilaga II*) på varierande detaljnivå. De uppfyller de grundläggande kraven i villkorlighetsförordningen genom att de ger kommissionens personal instruktioner om hur de ska göra en grundlig kvalitativ bedömning som är objektiv, opartisk och rättvis. De anger också möjliga informationskällor för att identifiera överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna, med utgångspunkt i den vägledande förteckningen i förordningen²⁷. Enligt de interna instruktionerna ska dock dessa informationskällor användas från fall till fall, snarare än systematiskt för alla medlemsstater.

²⁴ Kommissionens riktlinjer för tillämpningen av villkorlighetsförordningen, [2022/C 123/02](#).

²⁵ Domstolens dom av den 16 februari 2022, Ungern mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, [C-156/21](#), [EU:C:2022:97](#), och domstolens dom av den 16 februari 2022, Republiken Polen mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, [C-157/21](#), [EU:C:2022:98](#).

²⁶ [Slutsatser från Europeiska rådets möte 10–11 december 2020](#), punkt I.2 leden b och c.

²⁷ Skäl 16 i villkorlighetsförordningen.

Vissa aspekter i kommissionens riktlinjer är otydliga

38 På det hela taget anser vi att de interna instruktionerna och de offentliggjorda riktlinjerna tillsammans inte ger tillräcklig information för att vägleda kommissionens personal på vissa områden. Framför allt tas inte vissa centrala aspekter upp tillräckligt detaljerat för att en enhetlig och ändamålsenlig tillämpning av villkorlighetsförordningen ska kunna säkerställas i alla medlemsstater och i alla situationer som den kan vara tillämplig på:

- Vägledningen är otillräcklig när det gäller hur man ska bedöma om det finns en tillräckligt direkt koppling mellan överträdelser av rättsstatens principer och riskerna för den sunda ekonomiska förvaltningen av EU:s budget eller skyddet av EU:s ekonomiska intressen. I de offentliggjorda riktlinjerna anges att kopplingen ska vara "genuin" eller "faktisk"²⁸. I de interna instruktionerna anges endast att förekomsten av en sådan tillräckligt direkt koppling kan antas föreligga om liknande situationer eller ageranden har påverkat EU:s budget tidigare. De ger inte heller tillräcklig vägledning om vilka former av hot mot rättsväsendets oberoende som kan utgöra en tillräckligt direkt koppling.
- De specificerar inte tillräckligt hur kommissionen kommer att säkerställa en proaktiv strategi vid bedömningen av fall enligt villkorlighetsförordningen.
- De ger otillräcklig vägledning om hur den begränsade uppsättning budgetåtgärder som är möjliga enligt villkorlighetsförordningen kan användas för att på ett ändamålsenligt sätt hantera överträdelser av rättsstatens principer som har en tillräckligt direkt koppling till riskerna för EU:s egna medel, såsom intäkter från mervärdesskatt och tullar.
- De innehåller inte mycket information om hur ändamålsenligheten i budgetåtgärderna och de korrigerande åtgärderna kan bedömas.

39 När det gäller komplementaritet i förhållande till andra instrument innehåller både de offentliggjorda riktlinjerna och de interna instruktionerna viss vägledning om hur man motiverar tillämpningen av villkorlighetsförordningen gentemot andra instrument, såsom de möjligheter som erbjuds genom förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser. De täcker dock inte in vissa väsentliga aspekter såsom deras tillämpningsområde, möjliga åtgärder eller det antagandeförfarande som ska följas. Avsaknaden av detaljerad vägledning i dessa frågor kan hindra kommissionen från att tillämpa alla tillgängliga instrument på ett enhetligt sätt och gör det svårt att motivera ett beslut att använda ett specifikt instrument eller flera instrument för att hantera vissa utmaningar.

²⁸ Se punkt 33 i riktlinjerna.

Kommissionen måste fortfarande bygga upp sin administrativa kapacitet för att tillämpa villkorlighetsförordningen på ett ändamålsenligt sätt

40 Inom kommissionen ligger ansvaret för genomförandet av villkorlighetsförordningen hos generaldirektoratet för budget (GD Budget). I februari 2023 hade kommissionen avdelat tio personer direkt och permanent för tillämpningen av villkorlighetsförordningen inom GD Budget. Kommissionen anser att dessa tio personer motsvarar fem heltidsanställda på grund av deras övriga ansvarsområden. Dessutom bidrar annan personal vid andra kommissionsavdelningar indirekt till detta arbete efter behov.

41 Kommissionen gjorde ingen förhandsbedömning av det antal personer som krävs för att tillämpa villkorlighetsförordningen. Vi konstaterade att det nuvarande antalet anställda föreföll vara otillräckligt för en ingående granskning av rättsstatssituationen i alla 27 medlemsstater eller för det nödvändiga uppföljningsarbetet.

42 En transparent och konsekvent tillämpning av villkorlighetsförordningen på alla medlemsstater kräver dessutom ett ändamålsenligt it-system för ärendehantering för att hantera och dokumentera de åtgärder som vidtagits. Med ett sådant system skulle det bli möjligt att dokumentera den information som tas emot, kontrollera tillgången till denna information och vidta åtgärder elektroniskt, och de behöriga myndigheterna (domstolen, Europeiska ombudsmannen och revisionsrätten) skulle kunna utöva både intern och extern tillsyn på ett systematiskt sätt.

43 Kommissionen började fastställa de tekniska specifikationerna 2021 i avsikt att anpassa ett befintligt ärendehanteringssystem för att registrera handlingar som rör förvaltningen av det förfarande som fastställs i villkorlighetsförordningen. Vid tidpunkten för vårt granskningsarbete kunde dock systemet ("CASE@EC for RoLC") endast registrera dokument och underlättade ännu inte det dagliga arbetet och beslutsflödet i samband med tillämpningen av villkorlighetsförordningen. Detta gör det svårare att tillämpa förordningen på ett konsekvent och effektivt sätt. Slutligen planerades systemet vara i full drift först hösten 2023.

Kommissionen identifierade utmaningar mot rättsstatsprincipen men bedömde och dokumenterade inte systematiskt deras potentiella inverkan

44 Vi undersökte om de informationskällor som används och de förfaranden som kommissionen infört var ändamålsenliga när det gäller att identifiera överträdelser av rättsstatens principer i alla medlemsstater, och om kommissionen konsekvent bedömer den möjliga inverkan på EU:s ekonomiska intressen. Detta är en kontinuerlig process som ska genomföras systematiskt för alla medlemsstater.

Identifiering av överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna: den årliga rapporten om rättsstatsprincipen är den viktigaste informationskällan

45 Kommissionen offentliggjorde sin första årliga rapport om rättsstatsprincipen i september 2020, strax innan villkorlighetsförordningen antogs. Sedan dess har ytterligare tre utgåvor utfärdats: i juli 2021, juli 2022 och juli 2023. Rapporterna bygger på en rad olika källor. Sedan 2022 innehåller rapporterna rekommendationer riktade till medlemsstaterna. Sedan 2023 undersöks också i vilken utsträckning rekommendationerna har genomförts. Revisionsrätten har tittat närmare på kommissionens årliga rapportering om rättsstatsprincipen och kommer att offentliggöra resultatet i en separat översikt²⁹.

46 Hittills är den årliga rapporten om rättsstatsprincipen den viktigaste informationskällan som kommissionen använder för att tillämpa villkorlighetsförordningen. I landskapitlen i denna årliga rapport presenteras de utmaningar som rör rättsstatsprincipen i alla 27 medlemsstater. Kommissionen utarbetar dessa rapporter på grundval av en löpande dialog med medlemsstaterna och förlitar sig på en rad ytterligare källor³⁰, bland annat de som nämns i villkorlighetsförordningen.

²⁹ Översikt 02/2024 *Kommissionens rapportering om rättsstatsprincipen*.

³⁰ Europeiska kommissionen, *Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*.

47 Enligt uppgift från kommissionen mottog den för 2023 års rapport omkring 250 övergripande och landsspecifika bidrag från en rad olika parter, däribland EU-organ, europeiska nätverk, nationella och europeiska organisationer i det civila samhället och branschorganisationer samt internationella och europeiska organisationer. Den anordnade också över 530 onlinemöten med nationella myndigheter, oberoende organ och berörda parter, däribland organisationer i det civila samhället. Den årliga rapporten om rättsstatsprincipen utgör en viktig grund för att identifiera överträdelser av rättsstatens principer enligt villkorlighetsförordningen, även om det inte är rapportens främsta syfte.

Det var oklart varför och när kommissionen använde andra källor

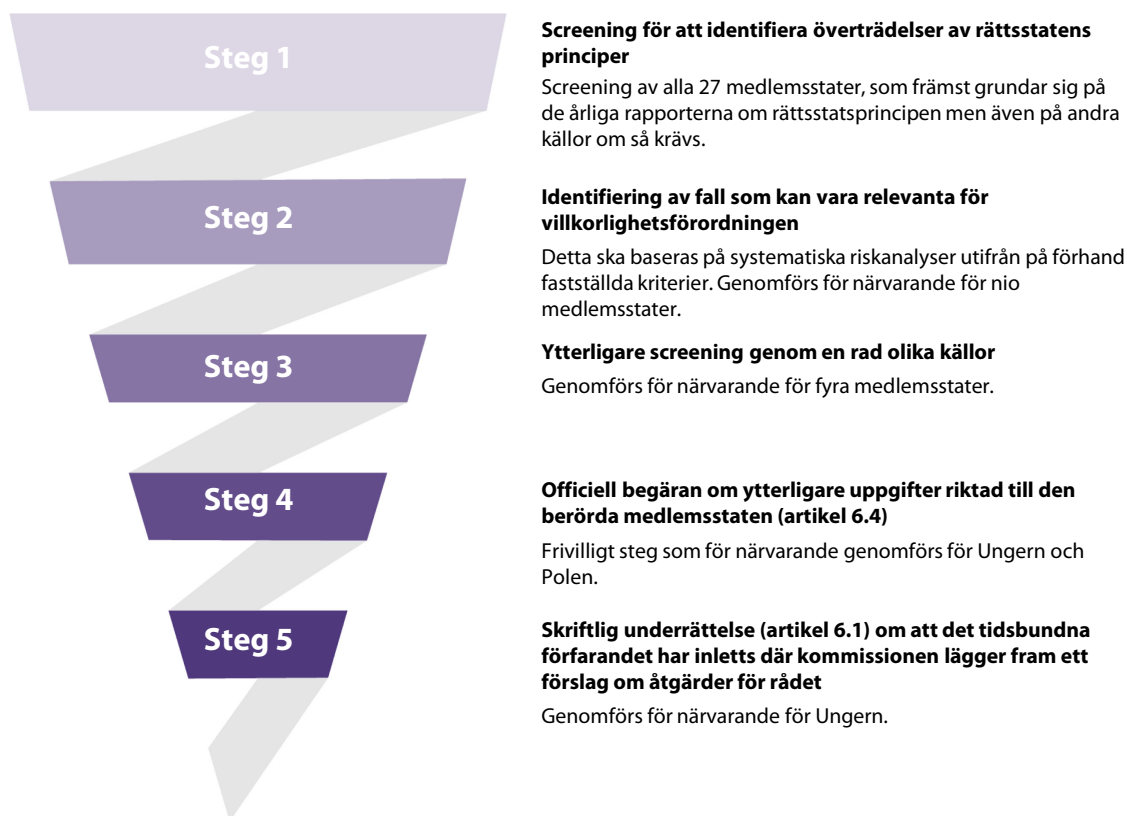
48 Utöver de årliga rapporterna om rättsstatsprincipen samlade kommissionen in information från alla källor som nämns i villkorlighetsförordningen med undantag för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter som inte rådfrågades för de sex medlemsstaterna i vårt urval.

49 När det gäller användningen av de ytterligare informationskällor som nämns i kommissionens riktlinjer bedömde kommissionen anklagelser och klagomål mot vissa medlemsstater för att identifiera potentiella överträdelser av rättsstatens principer, och när det gällde en medlemsstat inhämtade den bevis genom att upphandla en extern studie. Vi konstaterade dock att användningen av sådan kompletterande information varierade mellan de sex medlemsstaterna i vårt urval, och kommissionen angav under revisionen inga skäl för att man använt denna metod från fall till fall.

Kommissionen dokumenterade inte i tillräcklig utsträckning sin ”stegvisa” strategi när den bedömde de potentiella konsekvenserna för EU:s ekonomiska intressen

50 Kommissionen tillämpar i praktiken en icke formaliserad ”stegvis” strategi för att identifiera överträdelser av rättsstatens principer och bedöma den möjliga inverkan på EU:s ekonomiska intressen. Vi observerade fem olika steg i tillämpningen av villkorlighetsförordningen fram till inledandet av det tidsbundna förfarandet (fem till nio månader) genom en underrättelse till den berörda medlemsstaten i enlighet med artikel 6.1. Se [figur 2](#).

Figur 2 – Stegvis strategi vid tillämpningen av villkorlighetsförordningen



Källa: Revisionsrättens egen analys av kommissionens interna arbetsprocess.

51 När vi avslutade vårt granskningsarbete hade kommissionen gjort en första screening för att identifiera överträdelser av rättsstatens principer i alla 27 medlemsstater. Därefter hade kommissionen identifierat potentiella problem i nio medlemsstater och börjat bedöma om det var fall som kunde omfattas av villkorlighetsförordningen. Kommissionen gjorde sedan en mer djupgående analys och genomförde ytterligare undersökningar som rörde fyra medlemsstater. I september 2023 hade kommissionen vidtagit officiella åtgärder enligt artikel 6.4 i villkorlighetsförordningen för Ungern och Polen (steg 4) och inlett förfarandet enligt artikel 6.1 för Ungern (steg 5).

52 I princip är denna ”stegvisa” strategi förenlig med villkorlighetsförordningen. Vi anser dock att kommissionen bör specificera sina kriterier för att gå vidare från ett steg till nästa. Det har inte varit fallet hittills.

53 Vår analys visade att processen för att avgöra i vilka fall bedömningen skulle gå vidare till nästa steg och för vilka en mer djupgående analys skulle göras inte dokumenterades. Vi hittade inga bevis för hur kommissionen tillämpade systematisk riskanalys till stöd för dessa beslut.

54 Till exempel hade kommissionen i sin årliga rapport om rättsstatsprincipen identifierat vissa utmaningar som rör rättsstatsprincipen i alla 27 medlemsstater, men för två av de sex medlemsstaterna i vårt urval hade kommissionen trots det inte vidtagit några särskilda åtgärder enligt villkorlighetsförordningen för att gå vidare med att identifiera eventuella överträdelser av rättsstatens principer. Den hade inte heller dokumenterat någon bedömning av huruvida de identifierade rättsstatsutmaningarna hade en inverkan på EU:s ekonomiska intressen. När det gäller Polen har kommissionen tagit emot och analyserat de behöriga myndigheternas svar på begäran om ytterligare uppgifter enligt artikel 6.4. På grundval av detta ansåg kommissionen att en övergång till nästa steg kunde vara ett av de möjliga alternativen. I slutändan drog kommissionen slutsatsen att det vore lämpligare att fortsätta övervaka situationen när det gäller de identifierade överträdelserna av rättsstatens principer enligt villkorlighetsförordningen och deras potentiella inverkan på EU:s ekonomiska intressen.

55 Kommissionens dokumentation av sina bedömningar enligt villkorlighetsförordningen av huruvida EU:s ekonomiska intressen skyddades på ett konsekvent och adekvat sätt mot identifierade potentiella överträdelser av rättsstatens principer var otillräcklig för fem av de sex medlemsstaterna i urvalet. Undantaget var Ungern, där åtgärder hade vidtagits enligt villkorlighetsförordningen och inom ramen för de två andra instrumenten.

Ännu inte slutförda reformer som omfattades av samarbets- och kontrollmekanismen återupptas inom ramen för nuvarande instrument

56 När Bulgarien och Rumänien gick med i EU 2007 omfattades de av samarbets- och kontrollmekanismen (se [ruta 1](#)). Kommissionen fastställde sex riktmärken för Bulgarien³¹ och fyra för Rumänien³² för att bedöma deras framsteg i högst relevanta frågor för efterlevnaden av rättsstatens principer. Under 2017 utfärdade kommissionen två rapporter där den ytterligare redogjorde för de krav och

³¹ Kommissionens beslut om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Bulgariens framsteg, [2006/929/EG](#).

³² Kommissionens beslut om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg, [2006/928/EG](#).

förväntningar den ställde på Bulgarien³³ och Rumänien³⁴ inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen.

57 Kommissionen beslutade i september 2023 att formellt avsluta samarbets- och kontrollmekanismen för Bulgarien och Rumänien³⁵. Vi noterar emellertid följande:

- o Sedan 2019 har ingen ytterligare rapportering gjorts för Bulgarien inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen, eftersom kommissionen ansåg att Bulgarien hade gjort tillräckliga framsteg med att uppfylla sina åtaganden vid tidpunkten för anslutningen till EU³⁶. Detta trots att kommissionen själv angav att Bulgarien måste fortsätta sina reformer³⁷. I den senaste rapporten för Rumänien konstateras också att ytterligare reformer är nödvändiga³⁸.
- o I kommissionens senaste årliga rapport om rättsstatsprincipen tas ett antal frågor upp som rör samarbets- och kontrollmekanismens riktmärken och som skulle kräva ytterligare åtgärder från båda medlemsstaternas sida³⁹.

58 När det gäller villkorlighetsförordningen konstaterade vi att kommissionen inte på ett tillfredsställande sätt hade dokumenterat sina bedömningar av Bulgarien och Rumänien eller definierat vilket steg den avsåg att gå vidare till enligt sin stegvisa strategi (se [figur 2](#)). Samtidigt identifierade vi ett antal rättsstatsrelaterade delmål och mål med koppling till riktmärkena inom samarbets- och kontrollmekanismen i både Bulgariens och Rumäniens nationella planer för återhämtning och resiliens (se [bilaga III](#)).

³³ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om Bulgariens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen, [COM/2017/0750 final](#).

³⁴ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen, [COM/2017/044 final](#).

³⁵ Se fotnot ⁶.

³⁶ Europeiska kommissionen, [rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om Bulgariens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen](#), 22 oktober 2019, s. 13.

³⁷ Se föregående fotnot.

³⁸ Europeiska kommissionen, [rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen](#), 21 november 2022, s. 13.

³⁹ [Bilagan till 2023 års rapport om rättsstatsprincipen](#), s. 2 för Bulgarien och s. 24 för Rumänien.

Kommissionens beslut att använda (eller inte) instrument för att skydda EU:s ekonomiska intressen baserade inte på väldokumenterade kriterier

59 Villkorlighetsförordningen är den enda rättsakten som har det specifika syftet att skydda EU:s ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatens principer, men såväl förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens som förordningen om gemensamma bestämmelser kan också bidra (se punkt **12**). Formellt får kommissionen endast tillämpa villkorlighetsförordningen om den anser att andra förfaranden är mindre ändamålsenliga när det gäller att skydda EU:s budget⁴⁰. Därför måste dessa förordningar användas på ett kompletterande sätt för att skydda EU:s ekonomiska intressen så ändamålsenligt som möjligt, även om det inte finns någon sådan uttrycklig rättslig skyldighet. I detta avsnitt bedömer vi de åtgärder som kommissionen vidtagit inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens, förordningen om gemensamma bestämmelser och villkorlighetsförordningen.

Kommissionen har tillämpat minst ett av de tre instrumenten för var och en av de sex medlemsstaterna i vårt urval

60 I ett antal fall under den period som omfattas av denna revision har kommissionen utnyttjat sina befogenheter enligt förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och enligt förordningen om gemensamma bestämmelser för de sammanhållningspolitiska fonderna för att ta itu med utmaningar som rör rättsstatsprincipen och brister i de nationella förvaltnings- och kontrollsystemen för dessa EU-fonder.

61 För var och en av de sex medlemsstaterna i vårt urval (Bulgarien, Grekland, Ungern, Italien, Polen och Rumänien) har kommissionen tillämpat minst ett av instrumenten. En översikt över de särskilda åtgärder som vidtagits för var och en av dessa medlemsstater finns i **tabell 1**.

⁴⁰ Artikel 6.1 i villkorlighetsförordningen.

Tabell 1 – Åtgärder som vidtagits inom ramen för de tre instrumenten för medlemsstaterna i vårt urval

Land	Instrument	Åtgärd
Bulgarien	Villkorlighetsförordningen	Inga åtgärder.
	CPR	Anses effektivt tillämpa och genomföra stadgan om de grundläggande rättigheterna.
	RRF	Vi identifierade 13 delmål med anknytning till rättsstatsprincipen, varav det sista ska ha uppnåtts senast första kvartalet 2026. Det fanns tre "superdelmål", som inte enbart gällde rättsstatsprincipen, vilka måste ha uppnåtts innan någon utbetalning kunde göras, och kommissionen har bedömt att dessa har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt.
Grekland	Villkorlighetsförordningen	Inga åtgärder.
	CPR	Anses effektivt tillämpa och genomföra stadgan om de grundläggande rättigheterna.
	RRF	Vi identifierade fem delmål med anknytning till rättsstatsprincipen, varav det sista ska ha uppnåtts senast fjärde kvartalet 2022. Det fanns ett "superdelmål" som måste ha uppnåtts innan någon utbetalning kunde göras, och kommissionen har bedömt att det har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt.

Land	Instrument	Åtgärd
Ungern	Villkorlighetsförordningen	<p>Åtgärder har föreslagits och godkänts av rådet med vissa ändringar.</p> <p>Innehållande av 55 % (6,4 miljarder euro) för tre sammanhållningspolitiska program samt förbud mot att ingå rättsliga åtaganden med allmännyttiga trustar eller enheter som underhålls av dem inom ramen för direkt eller indirekt förvaltning.</p>
	CPR	<p>Fram till mitten av december 2023 hade vissa övergripande nödvändiga villkor inte uppfyllts vilket innebar att framtida ersättning av nästan 22 miljarder euro från EU:s fonder blockerades. Förskottsbetalningar och tekniskt stöd påverkades inte, 0,6 miljarder euro har betalats ut.</p> <p>Efter sitt beslut av den 13 december om att det tredje övergripande nödvändiga villkoret med avseende på rättsväsendets oberoende hade uppfyllts meddelade kommissionen att Ungern kan börja begära ersättning upp till cirka 10,2 miljarder euro.</p>
	RRF	<p>Vi identifierade 31 delmål med anknytning till rättsstatsprincipen, varav det sista ska ha uppnåtts senast första kvartalet 2026.</p> <p>Det fanns 27 "superdelmål" som måste vara uppfyllda innan den första utbetalningen kunde göras, däribland sådana som både kommissionen och revisionsrätten identifierat som relaterade till rättsstatsprincipen. Kommissionen har ännu inte gjort någon bedömning av dessa delmål.</p> <p>Totalt belopp från faciliteten: 6,5 miljarder euro i bidrag och 3,9 miljarder euro i lån, inklusive 0,9 miljarder euro i förskottsbetalningar som inte omfattas av superdelmålen.</p>

Land	Instrument	Åtgärd
Italien	Villkorlighetsförordningen	Inga åtgärder.
	CPR	Anses effektivt tillämpa och genomföra stadgan om de grundläggande rättigheterna.
	RRF	Vi identifierade 18 delmål med anknytning till rättsstatsprincipen, varav det sista ska ha uppnåtts senast andra kvartalet 2026. Det fanns ett "superdelmål" som måste ha uppnåtts innan någon utbetalning kunde göras, och kommissionen har bedömt att det har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt.
Polen	Villkorlighetsförordningen	Begäran om ytterligare uppgifter enligt artikel 6.4 i november 2022.
	CPR	Övergripande nödvändiga villkor hade inte uppfyllts och blockerade framtida ersättning på 74,1 miljarder euro från EU:s fonder. Förskottsbetalningen påverkades inte, 1,7 miljarder euro har betalats ut.
	RRF	Vi identifierade sju delmål med anknytning till rättsstatsprincipen. Dessa ska ha uppnåtts under programmets genomförande. Det sista senast andra kvartalet 2026. Det fanns tre "superdelmål" som måste vara uppfyllda innan den första utbetalningen kunde göras, däribland sådana som både kommissionen och revisionsrätten identifierat som relaterade till rättsstatsprincipen. Kommissionen har ännu inte gjort någon bedömning av dessa superdelmål. Totalt belopp från faciliteten: 25,3 miljarder euro i bidrag och 34,5 miljarder euro i lån, inklusive 5,1 miljarder euro i förskottsbetalningar som inte omfattas av superdelmålen.

Land	Instrument	Åtgärd
Rumänien	Villkorlighetsförordningen	Inga åtgärder.
	CPR	Anses effektivt tillämpa och genomföra stadgan om de grundläggande rättigheterna.
	RRF	Vi identifierade 16 delmål med anknytning till rättsstatsprincipen, varav det sista ska ha uppnåtts senast andra kvartalet 2026. Det fanns två "superdelmål", som inte enbart gällde rättsstatsprincipen, vilka skulle uppnås innan någon utbetalning kunde göras, och kommissionen har bedömt att dessa har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt.

Källa: Revisionsrättens analys på grundval av uppgifter från kommissionen.

62 I *bilaga IV* ges en översikt över de relevanta bestämmelserna i förordningen om gemensamma bestämmelser och de sex medlemsstaterna i vårt urval.

Rättsstatsrelaterade problem togs upp genom delmål inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens, om än inte alltid konsekvent

63 För faciliteten för återhämtning och resiliens måste medlemsstaterna lämna in sina utkast till återhämtnings- och resiliensplaner, inklusive sina delmål och mål, till kommissionen för bedömning. Kommissionen måste bedöma⁴¹ om man i återhämtnings- och resiliensplanerna tog itu med alla eller en betydande del av de landsspecifika rekommendationer eller andra utmaningar som identifierats inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Dessutom måste kommissionens förslag till rådets genomförandebeslut om godkännande av varje nationell återhämtnings- och resiliensplan innehålla en förklaring⁴² av hur planen säkerställde skyddet av EU:s ekonomiska intressen.

⁴¹ Artikel 19.3 b i förordningen om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens.

⁴² Artikel 20.5 e i förordningen om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens.

64 Vid bedömningen av återhämtnings- och resiliensplanerna kontrollerade kommissionen om man i dem tog itu med alla eller en betydande del av de landspecifika rekommendationerna. Vi konstaterade att de flesta problem rörande rättsstatsprincipen var kopplade till antingen delmål som måste uppfyllas innan någon utbetalning kunde göras, även kallade "superdelmål" (detta gällde Ungern och Polen), eller vanliga delmål som måste uppnås senast andra kvartalet 2026 (Bulgarien, Grekland, Italien och Rumänien). Utöver superdelmålen har Ungern och Polen också vanliga delmål som rör rättsstatsprincipen. De rättsstatsrelaterade delmål för Bulgarien, Grekland, Italien och Rumänien som inte har uppnåtts är inte superdelmål, vilket innebär att de inte blockerar alla betalningar kopplade till delmålen, men de måste uppnås för att full betalning ska kunna göras.

65 Om kommissionens bedömning av förvaltnings- och kontrollsystemens utformning visade på brister godkände kommissionen korrigerande delmål för att åtgärda dem. Enligt kommissionens riktlinjer ska delmål för att åtgärda brister i de nationella kontrollsystem som är avsedda att effektivt upptäcka, förebygga och korrigera bedrägerier och korruption ha uppnåtts innan den första betalningsansökan kan behandlas. Sådana "superdelmål" föreslogs för alla sex medlemsstater i vårt urval.

- För Ungern innehöll återhämtnings- och resiliensplanen, efter kommissionens bedömning, 27 superdelmål, som förhindrar utbetalningar från faciliteten för återhämtning och resiliens till dess att motsvarande identifierade risker har åtgärdats. Av dessa rör 21 direkt rättsstatsprincipen och avser genomförandet av de 17 korrigerande åtgärder som överenskommit med Ungern inom ramen för villkorlighetsförordningens förfarande⁴³.
- För Polen finns det två rättsstatsrelaterade superdelmål som rör rättsväsendets oberoende som förhindrar utbetalningar från faciliteten för återhämtning och resiliens tills delmålen har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt.

⁴³ Europaparlamentets utredningstjänst, *Rule of law-related "super milestones" in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland*, tabell 4.

66 För Bulgarien och Rumänien är dock vissa delmål som avser förebyggande, upptäckt och korrigerande av bedrägerier och korruption, och därmed rör rättsstatsprincipen, endast vanliga delmål. Vissa av dessa rättsstatsrelaterade delmål behöver uppnås först i slutet av stödberättigandeperioden för faciliteten för återhämtning och resiliens. Det gäller till exempel Rumäniens nya strategi mot korruption från 2021, som ska genomföras före utgången av 2025 (se *bilaga III*). Eftersom dessa är vanliga delmål kommer finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens att tillhandahållas innan dess för andra delmål och mål som uppnås tidigare (se även punkt *94*). På grundval av kommissionens dokumentation kan vi inte dra någon slutsats om huruvida denna skillnad i tillvägagångssätt var motiverad.

67 Att fastställa rättsstatsrelaterade delmål (superdelmål eller vanliga) och mål inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens kan dessutom endast utgöra ett första, om än nödvändigt, steg. Kommissionen behöver därefter bedöma och övervaka huruvida dessa delmål, när de väl har uppnåtts, verkligen på ett ändamålsenligt och varaktigt sätt åtgärdar de identifierade utmaningarna. Denna process inleds när ett medlemsland lämnar in en betalningsansökan. Se även punkterna *93–95*.

Kommissionen kontrollerar övergripande nödvändiga villkor när program och programändringar godkänns

68 När det gäller förordningen om gemensamma bestämmelser måste kommissionen kontrollera de övergripande nödvändiga villkoren vid den tidpunkt då ett program eller en programändring godkänns. Kommissionen måste också kontinuerligt övervaka uppfyllandet av övergripande nödvändiga villkor under hela programperioden och kan endast ersätta kostnader så länge de är uppfyllda. I enlighet med förordningen om gemensamma bestämmelser kontrollerar kommissionen dock inte att de fortfarande är uppfyllda före varje utbetalning av ersättning. När det gäller rättsstatsprincipen är det tredje övergripande nödvändiga villkoret – att medlemsstaterna ska ha effektiva mekanismer på plats för att säkerställa efterlevnaden av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna – det mest relevanta.

69 Vi analyserade de kriterier som kommissionen använder för att kontrollera om en medlemsstat följer de rättsstatsrelaterade aspekterna av stadgan om de grundläggande rättigheterna. Vi konstaterade att dessa kriterier omfattar att det ska finnas väl fungerande rättssystem i medlemsstaterna. Förebyggande, upptäckt och korrigerande av systemiska intressekonflikter och bedrägerier och korruption ingår dock inte i kommissionens kontroll av efterlevnaden av stadgan om de grundläggande rättigheterna. I stället kontrolleras bedrägerirelaterade aspekter inom ramen för det första övergripande nödvändiga villkoret, men endast i den mån de rör offentlig upphandling.

70 Vi noterar också att kommissionen inte inhämtade synpunkter från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter när den fastställde kriterier för bedömning av huruvida de nationella förvaltnings- och kontrollsystemen är förenliga med stadgan. Även om detta inte är en rättslig skyldighet anser vi att det är ett missat tillfälle att utnyttja den sakkunskap som finns tillgänglig på EU-nivå i frågan.

71 När det gäller kommissionens granskning av medlemsstaternas självbedömningar av hur de hade uppfyllt det tredje övergripande nödvändiga villkoret fann vi dessutom brister i det sätt på vilket den mottagna bevisningen dokumenterades. Detta innebär en risk för att bedömningarna kan ha genomförts på ett inkonsekvent sätt.

72 Vi noterar också att förordningen om gemensamma bestämmelser inte tvingar kommissionen att utföra sin egen bedömning när medlemsstaten själv har bedömt att den inte uppfyller övergripande nödvändiga villkor. I partnerskapsöverenskommelsen med Polen av den 30 juni 2022⁴⁴ och Polens efterföljande självbedömning drogs till exempel slutsatsen att landet inte uppfyllde det övergripande nödvändiga villkoret om efterlevnad av stadgan om de grundläggande rättigheterna. I sitt godkännande av de överenskomna operativa programmen⁴⁵ höll kommissionen med men redogjorde inte för sina egna skäl till detta, utan hänvisade endast till Polens självbedömning. Detta kan hindra den framtida övervakningen av korrigerande åtgärder som kommissionen och Polen ännu inte har kommit överens om, eftersom kommissionens eget resonemang inte redovisas på ett öppet sätt. Kommissionen har informerat oss om att den avser att systematiskt offentliggöra alla beslut om programgodkännande enligt förordningen om gemensamma bestämmelser. Detta kommer att vara särskilt viktigt i fall där kommissionen anser att ett eller flera övergripande nödvändiga villkor (såsom en effektiv tillämpning och ett effektivt genomförande av stadgan om de grundläggande rättigheterna) inte är uppfyllda.

⁴⁴ Se punkt 6 i [partnerskapsöverenskommelsen med Polen](#) för 2021–2027.

⁴⁵ Se t.ex. kommissionens genomförandebeslut av den 18.11.2022 om godkännande av stöd till programmet ”European Funds for Digital Development 2021–2027” från Europeiska regionala utvecklingsfonden inom ramen för målet Investering för sysselsättning och tillväxt i Polen (CCI 2021PL16RFPR002), referens 4 och artikel 3.

Motiveringen till att inte tillämpa villkorlighetsförordningen var inte tillräckligt tydlig och inte väl dokumenterad

73 Under den granskade perioden använde kommissionen olika instrument för att ta itu med de konstaterade överträdelserna av rättsstatens principer. Mot denna bakgrund noterade vi att kommissionens riktlinjer inte innehåller tydliga kriterier för huruvida villkorlighetsförordningen ska tillämpas eller inte. Se punkt [59](#).

74 I det enda fall där kommissionen använde de tre instrumenten tillsammans (Ungern) samordnades användningen av dem på ett ändamålsenligt sätt och dokumenterades tillräckligt. Men i andra fall dokumenterade kommissionen inte utförligt varför den valde att inte använda villkorlighetsförordningen för att skydda EU:s ekonomiska intressen. Till exempel i Polen frigjordes inte medel, i ett fall på grund av att ett övergripande nödvändigt villkor inte var uppfyllt och i andra fall på grund av att superdelmål inte hade uppnåtts, men skälen till att villkorlighetsförordningen inte tillämpades dokumenterades inte.

Handläggningen av Ungerns fall var förenlig med villkorlighetsförordningen

75 I det enda fall hittills där kommissionen har tillämpat villkorlighetsförordningen fullt ut undersökte vi om den gjorde detta efter att ha gjort en objektiv, opartisk och rättvis bedömning av överträdelserna av rättsstatens principer och av deras potentiella inverkan på EU:s ekonomiska intressen, i enlighet med villkorlighetsförordningen⁴⁶. Vi kontrollerade också att de lagstadgade tidsfristerna hade följts. I [bilaga V](#) ges en översikt över tillämpningen av villkorlighetsförordningen för Ungern.

⁴⁶ Skäl 16 i villkorlighetsförordningen.

Kommissionens bedömning var förenlig med kraven i villkorlighetsförordningen

76 Kommissionen skickade en begäran om ytterligare uppgifter enligt artikel 6.4 till Ungern den 24 november 2021. Den 16 februari 2022 bekräftade EU-domstolen i en dom villkorlighetsförordningens giltighet och ogillade Ungerns och Polens talan om ogiltigförklaring i sin helhet⁴⁷. Den 27 april 2022 skickade kommissionen en underrättelse enligt artikel 6.1 till Ungern. Detta var första gången som kommissionen använde sig av förfarandet enligt artikel 6.1.

77 Vår analys visade att kommissionens identifiering av överträdelser av rättsstatens principer i Ungerns fall baserades på en grundlig kvalitativ bedömning. Bedömningen var också förenlig med kraven i villkorlighetsförordningen.

78 Kommissionens bedömning som ledde fram till förslaget om budgetåtgärder tog hänsyn till den berörda medlemsstatens synpunkter, inbegripet de föreslagna korrigerande åtgärderna. Bedömningen följde alla kriterier som nämns i villkorlighetsförordningen⁴⁸.

79 Vår analys bekräftar att kommissionen, när den bedömde huruvida det fanns en tillräckligt direkt koppling mellan överträdelserna och EU:s ekonomiska intressen och därefter föreslog budgetåtgärder för tre sammanhållningspolitiska program, var objektiv och baserade sig på relevant och tillförlitlig information, inbegripet tidigare erfarenheter av förvaltningen av EU-medel. Huruvida kommissionen borde ha föreslagit kraftigare åtgärder faller inom dess befogenhet att använda eget omdöme. Såsom nämns i punkt **25** bedömde vi inte om de föreslagna åtgärderna var tillräckliga för att täcka alla risker för EU:s ekonomiska intressen.

⁴⁷ Domstolens dom av den 16 februari 2022, Ungern mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, [C-156/21](#), [EU:C:2022:97](#), och domstolens dom av den 16 februari 2022, Republiken Polen mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, [C-157/21](#), [EU:C:2022:98](#).

⁴⁸ Skäl 18 och artikel 5.3 i villkorlighetsförordningen.

Rådets genomförandebeslut om att hålla inne 55 % av EU-finansieringen till tre sammanhållningsprogram antogs inom den lagstadgade tidsfristen

80 Den 18 september 2022 lade kommissionen efter slutförd bedömning fram sitt förslag till genomförandebeslut för rådet. Kommissionen föreslog att 65 % av åtagandena för tre sammanhållningspolitiska program⁴⁹ skulle hållas inne och att ett förbud mot att ingå rättsliga åtaganden med allmännyttiga trustar eller enheter som underhålls av dem skulle utfärdas.

81 Den 15 december 2022 antog rådet åtgärderna och beslutade att hålla inne 55 % (i stället för 65 %) av budgetåtagandena för de tre program som ansågs vara särskilt påverkade av överträdelse av rättsstatens principer. Detta motsvarade cirka 6,4 miljarder euro, det vill säga 1,2 miljarder euro mindre än vad kommissionen ursprungligen hade föreslagit.

82 Både kommissionens förslag till rådets genomförandebeslut och rådets ändring av förslaget och antagandet av det slutliga beslutet ägde rum inom de lagstadgade tidsfrister som anges i villkorlighetsförordningen, mellan fem och nio månader efter det att underrättelsen enligt artikel 6.1 skickades (se även *bilaga II*).

83 Vi noterar samtidigt att Europaparlamentet beklagade ”att man fått bristande information om kommissionens bedömning av hur väl de ungerska myndigheterna efterlever delmålen och villkoren” och påminde kommissionen om ”de rättsliga skyldigheter den har enligt artikel 25.2 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och artikel 8 i förordningen om villkorlighet i samband med rättsstatsprincipen”⁵⁰.

⁴⁹ Det operativa programmet för miljö och energieffektivitet plus, det operativa programmet för integrerad transport plus och det operativa programmet för territoriell utveckling och avveckling plus.

⁵⁰ Punkt 14 i Europaparlamentets [resolution av den 1 juni 2023](#).

Hur ändamålsenliga budgetåtgärderna och de korrigerande åtgärderna är kan bedömas först i ett senare skede, men inneboende risker kvarstår

84 Vi undersökte om kommissionen hade vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att kunna bedöma om budgetåtgärderna och de korrigerande åtgärder som medlemsstaterna ska vidta skyddar EU:s ekonomiska intressen mot konstaterade överträdelser av rättsstatens principer på ett ändamålsenligt sätt och i ett längre perspektiv.

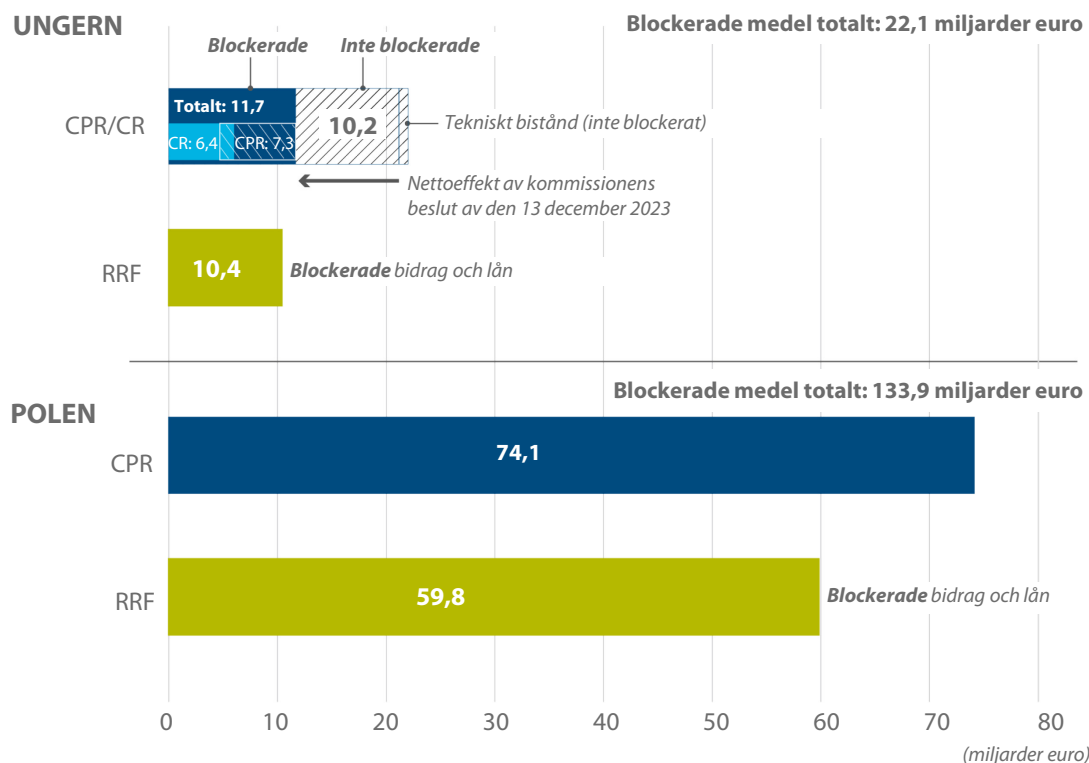
På kort sikt är budgetkonsekvenserna av bristande efterlevnad av rättsstatsprincipen begränsade

85 I slutet av december 2023 var två medlemsstater i vårt urval, Ungern och Polen, föremål för budgetåtgärder enligt två eller tre av de instrument som omfattades av denna revision, med en potentiell framtida inverkan på cirka 22 miljarder euro respektive 134 miljarder euro. Se [figur 3](#).

86 I Ungerns fall tar siffran hänsyn till kommissionens beslut av den 13 december 2023 om att Ungern hade uppfyllt det övergripande nödvändiga villkoret om efterlevnad av stadgan om de grundläggande rättigheterna när det gäller rättsväsendets oberoende⁵¹. Enligt kommissionen kan Ungern, till följd av detta beslut, börja begära ersättning för upp till cirka 10,2 miljarder euro (inklusive tekniskt stöd som inte påverkas av de nödvändiga villkoren motsvarande mindre än 0,5 miljarder euro före mitten av december). Eftersom vårt arbete med denna revision avslutades före detta datum har detta beslut beaktats men inte granskats.

⁵¹ Se [Europeiska kommissionens pressmeddelande från den 13 december 2023: Commission considers that Hungary's judicial reform addressed deficiencies in judicial independence, but maintains measures on budget conditionality](#).

Figur 3 – Framtida ersättningar och åtaganden som blockerats med nuvarande åtgärder enligt villkorlighetsförordningen, förordningen om gemensamma bestämmelser och förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens

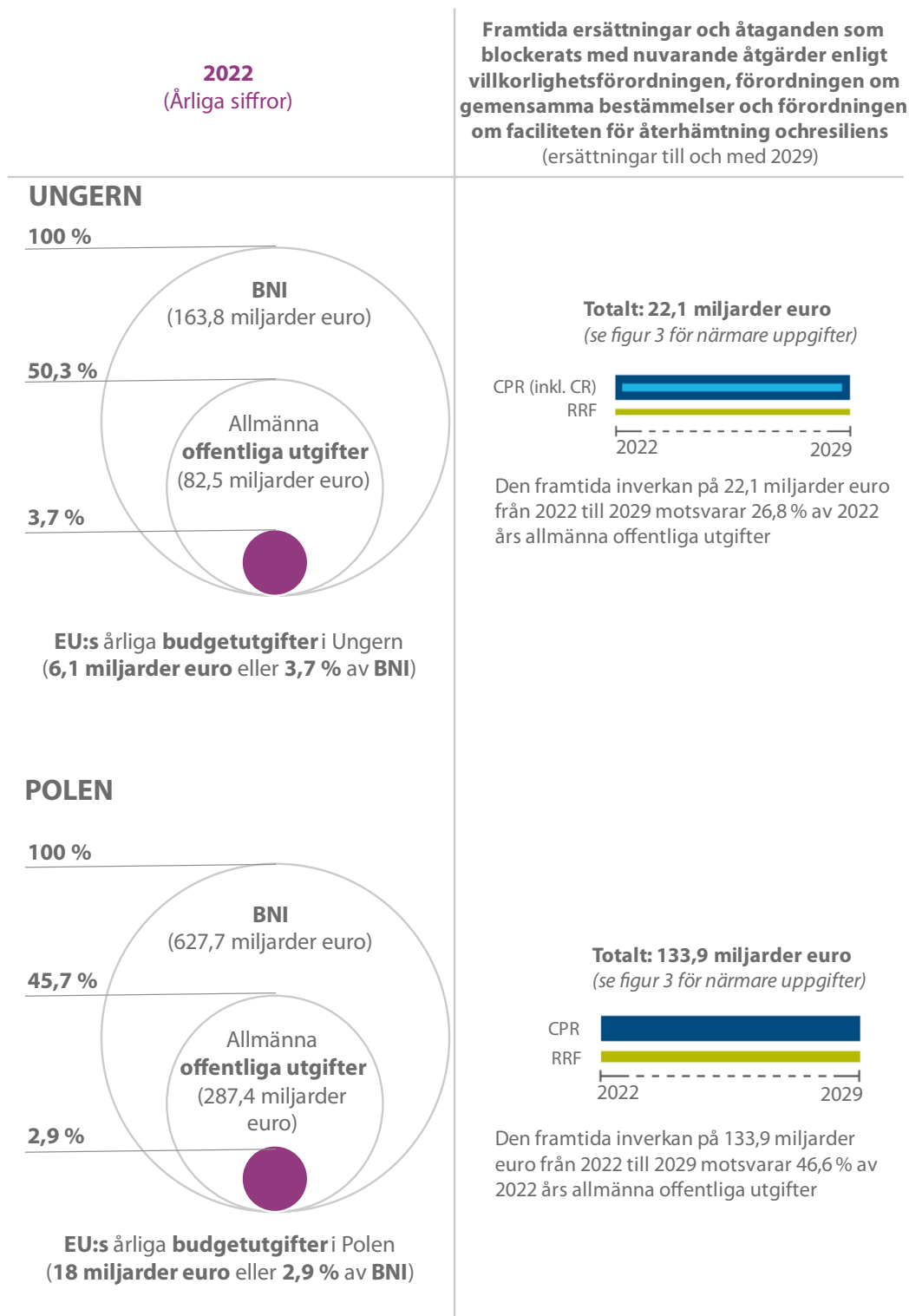


Anm.: För Ungern gäller att av de 6,4 miljarder euro som hålls inne enligt villkorlighetsförordningen blockerats cirka 2,0 miljarder euro i ersättning parallellt enligt de nödvändiga villkoren i förordningen om gemensamma bestämmelser. Därför skulle endast 4,4 miljarder euro frigöras om Ungerns korrigerande åtgärder enligt villkorlighetsförordningen skulle uppfyllas men inte de nödvändiga villkoren i förordningen om gemensamma bestämmelser.

Källa: Revisionsrättens analys på grundval av uppgifter från kommissionen (från december 2023).

87 Ovanstående belopp motsvarar inverkan på framtida betalningar och åtaganden av de nuvarande åtgärderna, förutsatt att de fortsätter att gälla fram till slutet av årtiondet, på grundval av de återhämtnings- och resiliensplaner och sammanhållningspolitiska program som antagits fram till slutet av december 2023. Den framtida inverkan fram till slutet av årtiondet motsvarar omkring 27 % av 2022 års allmänna offentliga utgifter i Ungern och cirka 47 % i Polen. **Figur 4** visar dessa framtida belopp i proportion till de två medlemsstaternas respektive bruttonationalinkomst (BNI), allmänna offentliga utgifter och EU-budgetutgifter.

Figur 4 – Relativ omfattning av nuvarande åtgärder enligt villkorlighetsförordningen, förordningen om gemensamma bestämmelser och förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens



Källa: Revisionsrättens analys på grundval av uppgifter från kommissionen (uppgifter från december 2023) och Eurostat (uppgifter från oktober 2023). EU:s årliga budgetutgifter omfattar EU:s utgifter i de berörda medlemsstaterna från programmen inom den fleråriga budgetramen under 2022.

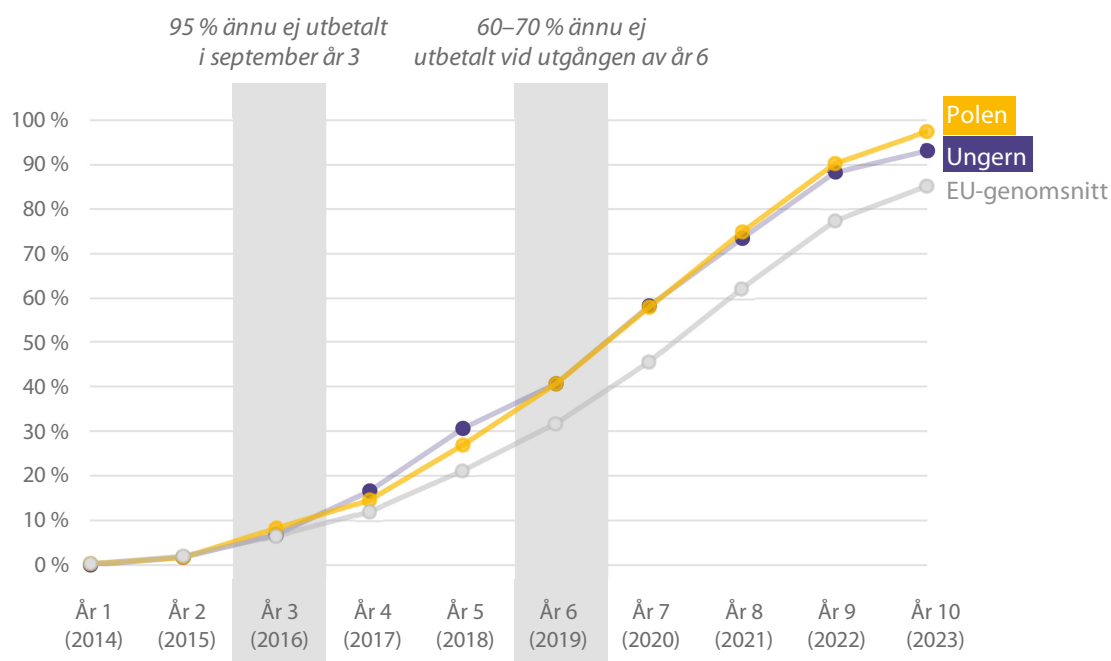
88 På kort sikt är de direkta budgetkonsekvenserna för Ungern och Polen emellertid mycket mer begränsade än vad dessa siffror tyder på:

- För det första påverkar budgetåtgärderna inte förskottsbetalningarna. För sina sammanhållningspolitiska program för 2021–2027 mottog Ungern och Polen förskottsbetalningar på 0,5 miljarder euro respektive 1,7 miljarder euro. Inom ramen för de senaste programmen för faciliteten för återhämtning och resiliens som antogs 2023 är Ungern dessutom berättigat till en förskottsbetalning på 0,9 miljarder euro och Polen till en förskottsbetalning på 5,1 miljarder euro. En del av dessa förskottsbetalningar kan behöva återkrävas.
- För det andra gäller de flesta av dessa belopp endast framtida betalningar, det vill säga betalningar som, även under normala omständigheter utan budgetåtgärder, ännu inte skulle ha ägt rum. I mitten av december 2023 hade Polen ännu inte lämnat in några ansökningar om utbetalningar från faciliteten för återhämtning och resiliens eller om ersättning för sammanhållningsutgifter. Ungern har lämnat in betalningsansökningar enligt förordningen om gemensamma bestämmelser för totalt 0,3 miljarder euro. Det är inte möjligt att direkt avgöra om ytterligare betalningsansökningar skulle ha lämnats in om inga budgetåtgärder hade vidtagits. Och även om blockeringen hävdades skulle de flesta framtida betalningar inte äga rum inom den närmaste framtiden utan under tiden fram till slutet av årtiondet (för den fleråriga budgetramen) eller fram till 2026 (för faciliteten för återhämtning och resiliens).

89 När det gäller den fleråriga budgetramen har medlemsstaterna traditionellt sett varit långsamma med att lämna in betalningsansökningar under de första åren av en viss flerårig budgetramperiod, och en betydande andel av sammanhållningsbetalningarna har gjorts mot slutet av stödberättigandeperioden. Beträffande förordningen om gemensamma bestämmelser:

- Som framgår av [figur 5](#) hade Ungern och Polen i motsvarande skede av den fleråriga budgetramen 2014–2020 (september 2016) fått omkring 5 % av sina respektive totala anslag, i linje med EU-genomsnittet. I slutet av periodens sjätte år hade Ungern och Polen fått omkring 40 % vardera av sina respektive anslag, medan EU-genomsnittet var 30 %.
- Hittills är betalningsgraden för den fleråriga budgetramen 2021–2027 ännu lägre. För de tre viktigaste sammanhållningsfonderna (Sammanhållningsfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden+) var den genomsnittliga betalningsgraden för de 27 EU-medlemsstaterna i slutet av september 2023 2,6 % av deras respektive totala anslag för 2021–2027.

Figur 5 – Betalningsgrad för 2014–2020 (Sammanhållningsfonden, Eruf och ESF)



Källa: Revisionsrättens analys på grundval av uppgifter från kommissionen.

90 När det gäller faciliteten för återhämtning och resiliens hade Ungern och Polen på grundval av sin ursprungliga vägledande planering rätt att få 0,8 miljarder euro respektive 8,8 miljarder euro fram till slutet av andra kvartalet 2023. Detta är dock ett optimistiskt scenario som förutsätter att dessa medlemsstater kommer att uppnå alla sina respektive delmål och mål i tid. I praktiken hade endast fem medlemsstater i slutet av juni 2023 fått mer än 25 % av sina anslag från faciliteten för återhämtning och resiliens, och sju andra medlemsstater hade ännu inte fått några utbetalningar alls, trots att de inte omfattades av några ”superdelmål” med anknytning till rättsstatsprincipen.

Risker för EU:s ekonomiska intressen kan inte elimineras ens när villkorlighetsförordningen tillämpas

91 När det gäller de skyddsåtgärder enligt villkorlighetsförordningen som vidtagits mot Ungern kan man först i ett senare skede bedöma i vilken utsträckning de budgetåtgärder som kommissionen föreslagit och de korrigerande åtgärder som Ungern erbjudit sig att genomföra faktiskt kommer att vara ändamålsenliga och hållbara:

- För det första är rådets beslut endast partiellt. Det är inriktat på tre sammanhållningsprogram (och motsvarande 55 % av åtagandena) där risken är störst för överträdelser av rättsstatens principer i samband med offentlig upphandling. Denna risk kan dock i princip påverka alla offentliga upphandlingar inom alla program. Dessa åtgärder kan därför inte undanröja risken för att de återstående 45 % av de tre programmen eller andra EU-fonder (t.ex. andra sammanhållningsprogram eller den gemensamma jordbrukspolitiken) kan påverkas av liknande problem.
- För det andra kvarstår risken för att tillämpningen av villkorlighetsförordningen blir en ren formalitet och inte leder till några verkliga förändringar av den faktiska situationen. I synnerhet kan det hända att en medlemsstats formella efterlevnad av de åtgärder som överenskommit med rådet och kommissionen för att avhjälpa rättsstatsrelaterade brister inte leder till en verklig och varaktig förbättring. Som ett exempel kan nämnas att inrättandet av en integritetsmyndighet (se *bilaga V*) inte i sig automatiskt säkerställer en ändamålsenlig korruptionsbekämpning i den berörda medlemsstaten. Detta kan endast uppnås genom att ett sådant organ fungerar ändamålsenligt och varaktigt över tid. Dessutom finns det en risk för att en medlemsstat reverserar de korrigerande åtgärder som den har genomfört när budgetåtgärderna har upphävts – en risk som också identifierats av Europaparlamentet⁵². Detta innebär att de överenskomna och genomförda åtgärderna måste övervakas på lång sikt för att förhindra att de undergrävs eller reverseras i ett senare skede.
- Slutligen finns det en risk för att framtida beslut fattas om att häva blockeringen av en medlemsstats EU-medel baserat på att korrigerande åtgärder som fastställts ett år eller längre tillbaka i tiden har genomförts, även om andra aspekter av rättsstatsprincipen sedan dess kan ha försämrats i det landet, vilket kan innebära ytterligare risker för EU:s ekonomiska intressen. Kommissionen kommer att behöva övervaka att de överenskomna åtgärderna genomförs på ett ändamålsenligt och varaktigt sätt.

⁵² Se punkt 19 i [Europaparlamentets resolution av den 1 juni 2023](#).

92 Dessa risker är desto viktigare eftersom det kan vara lättare att häva en blockering av medel än att blockera dem (på nytt). Sådana beslut måste grundas på en teknisk och rättslig analys, men de tar i slutändan även hänsyn till bredare överväganden. I detta avseende noterar vi att beslut om att häva budgetåtgärder, som kräver kvalificerad majoritet, kan diskuteras samtidigt som andra beslut som kräver enhällighet. Här ingår viktiga beslut om till exempel kommissionens förslag till översyn av EU:s budget för att se till att den förblir ändamålsenlig fram till 2027, eller dess förslag om att inrätta faciliteten för Ukraina.

Särskilda risker kvarstår inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser när det gäller villkoren för utbetalningar

93 Uppnåendet av rättsstatsrelaterade delmål inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och uppfyllandet av de övergripande nödvändiga villkoren enligt förordningen om gemensamma bestämmelser pågick fortfarande vid tidpunkten för vår revision. Det ingick inte i vår revision att bedöma hur ändamålsenliga dessa delmål och villkor var.

94 Vi anser dock att vissa risker kvarstår, inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser, när det gäller villkoren för utbetalningar och eventuella retroaktiva utbetalningar:

- Eftersom åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens kan vara berättigade till EU-finansiering från den 1 februari 2020, vilket inbegriper en period då dessa risker ännu inte hade åtgärdats, måste kommissionen vara extra noggrann när den kontrollerar att rättsstatsrelaterade delmål (inklusive superdelmål) har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt, för att säkerställa att uppnådda delmål och mål åtgärdar eventuella överträdelser av rättsstatens principer under hela den tidsperiod som utbetalningarna avser.
- När det gäller de sammanhållningspolitiska fonder som omfattas av förordningen om gemensamma bestämmelser kan utgifter också vara stödberättigande retroaktivt, även för perioder då medlemsstaterna ännu inte uppfyllde det övergripande nödvändiga villkoret om en effektiv tillämpning och ett effektivt genomförande av stadgan om de grundläggande rättigheterna. Detta innebär att utgifter som uppkommit under sådana perioder skulle berättiga till ersättning när det övergripande nödvändiga villkoret anses vara uppfyllt. När det gäller Ungern och Polen måste kommissionen därför fortsätta att se till att eventuella utgifter som deklarerats retroaktivt inte påverkades av bristande efterlevnad av stadgan vid den tidpunkt då de uppkom.

95 Slutligen noterar vi, liksom när det gäller villkorlighetsförordningen, att formell efterlevnad av något av dessa krav i sig inte nödvändigtvis leder till en verklig och varaktig minskning av de faktiska riskerna för EU:s ekonomiska intressen. Exempelvis garanterar inte uppnåendet av delmålet avseende ikraftträdandet av en reform av rättsväsendet (Polen)⁵³ i sig att reformens avsedda inverkan uppnås. Sådan inverkan kan endast bedömas i ett senare skede, bland annat genom efterhandsrevisioner och framtida utvärderingar.

Kommissionen hade ännu inte inlett sin utvärdering av villkorlighetsförordningen som ska vara klar i januari 2024

96 I januari 2024 måste⁵⁴ kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av villkorlighetsförordningen, hur effektivt det förfarande som fastställs i förordningen är rent allmänt, effektiviteten hos de åtgärder som antagits och hur detta instrument kompletterar andra. När vi avslutade vårt granskningsarbete hade kommissionen inte tagit fram någon vägledning om hur dessa fyra aspekter ska bedömas och hade ännu inte inlett det förberedande arbetet för denna utvärdering.

97 Detta är en engångsrapport. Efter 2024 kommer kommissionen därför inte att ha några särskilda skyldigheter att rapportera till rådet och Europaparlamentet om åtgärder som vidtagits för att ta itu med överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna enligt villkorlighetsförordningen eller på grundval av fondspecifika bestämmelser.

⁵³ Mål T-531/22.

⁵⁴ Artikel 9 och skäl 28 i villkorlighetsförordningen.

Slutsatser och rekommendationer

98 Villkorlighetsförordningen, tillsammans med relevanta bestämmelser i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser, ger kommissionen en användbar ytterligare uppsättning verktyg för att skydda EU:s ekonomiska intressen och säkerställa en sund ekonomisk förvaltning av EU-medel. Vissa aspekter av dess utformning riskerar dock att göra tillämpningen mindre ändamålsenlig. Till exempel kan en begränsning av en medlemsstats tillgång till EU-medel tillfälligt hindra att EU:s politiska mål uppnås. Detta skulle dock vara en kortsiktig konsekvens av en process som syftar till att stärka rättsstatsprincipen. I slutändan är det medlemsstaternas ansvar att undvika sådana negativa konsekvenser genom att respektera rättsstatens principer och uppfylla sina rättsliga skyldigheter. Slutligen har inte alla större EU-utgiftsprogram skyddsverktyg motsvarande dem i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens eller förordningen om gemensamma bestämmelser. Det gäller till exempel den gemensamma jordbrukspolitik. Se punkterna [26–33](#).

99 När det gäller det enda fall där kommissionen har föreslagit åtgärder enligt villkorlighetsförordningen sedan den trädde i kraft i januari 2021 (Ungern) drog vi slutsatsen att den gjorde det baserat på en rättvis bedömning som var förenlig med förordningen som ett komplement till andra skyddsverktyg inom faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningspolitiken. Men vi identifierade också ett antal områden där kommissionen behöver göra mer för att säkerställa en konsekvent tillämpning av ramen för rättsstatsprincipen och ett fullständigt skydd av EU:s ekonomiska intressen.

100 Från och med början av 2021 har kommissionen vidtagit åtgärder för att genomföra villkorlighetsförordningen. När vi avslutade vårt granskningsarbete pågick denna process fortfarande. De riktlinjer för genomförandet som hittills utfärdats är ett värdefullt steg mot en objektiv, opartisk och rättvis tillämpning av förordningen i alla 27 medlemsstater. Men de innehåller inga klargöranden avseende centrala frågor, till exempel vad som utgör en tillräckligt direkt koppling mellan överträdelser av rättsstatens principer och EU:s ekonomiska intressen, hur villkorlighetsförordningen ska tillämpas för att skydda uppbörderna av EU:s egna medel fullt ut eller hur man ska bedöma ändamålsenligheten i budgetåtgärder och korrigerande åtgärder. Dessutom har kommissionen ännu inte infört ett fungerande it-system för ärendehantering, vilket är nödvändigt för en konsekvent och öppen hantering av överträdelser av rättsstatens principer. Slutligen har kommissionen mobiliserat nödvändig personal till de fall som tagits upp hittills, men den har ännu inte sett till att den har de

personalresurser som krävs för att tillämpa förordningen på ett konsekvent och ändamålsenligt sätt i alla medlemsstater. Se punkterna [34–43](#).

101 Vår revision visade att kommissionen följer en ”stegvis” strategi för att identifiera överträdelser av rättsstatens principer och bedöma deras möjliga inverkan på EU:s ekonomiska intressen. Kommissionen hade infört förfaranden för att identifiera eventuella överträdelser av rättsstatens principer. Kommissionens bedömning av deras potentiella inverkan och behovet av ytterligare åtgärder dokumenterades dock inte systematiskt. Vi hittade inga bevis för att kommissionen tillämpade en systematisk riskanalys enligt på förhand fastställda kriterier till stöd för dessa beslut. Vi anser därför att kommissionen inte på ett öppet sätt kan visa att EU:s ekonomiska intressen är tillräckligt skyddade i alla medlemsstater. Se punkterna [44–57](#).

102 Det enda fall där kommissionen hade använt alla tre instrumenten i kombination avsåg Ungern, och vi drog slutsatsen att användningen av instrumenten var väl samordnad. För Bulgarien och Rumänien avslutades samarbets- och kontrollmekanismen i september 2023. Ännu inte slutförda reformer som omfattades av samarbets- och kontrollmekanismen måste dock återupptas inom ramen för de nya instrumenten. Inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens är den tillgängliga dokumentationen inte tillräcklig för att ge belägg för om valet mellan superdelmål (som blockerar alla utbetalningar från faciliteten tills de har uppnåtts) och vanliga delmål (som utlöser specifika utbetalningar när de har uppnåtts) var lämpligt. För andra medlemsstater än Ungern kunde vi inte kontrollera kommissionens underliggande skäl till att inte använda villkorlighetsförordningen för att skydda EU:s ekonomiska intressen. Se punkterna [59–74](#).

103 I slutet av december 2023 hade kommissionen föreslagit åtgärder enligt villkorlighetsförordningen för endast en medlemsstat: Ungern. Vår analys visade att detta förslag var förenligt med villkorlighetsförordningen, byggde på en rättvis bedömning och var tillräckligt dokumenterat. Huruvida kommissionen borde ha föreslagit fler budgetåtgärder faller inom dess befogenhet att använda eget omdöme. Slutligen höll rådet inne EU-finansiering till ett värde av totalt 6,4 miljarder euro, vilket var 1,2 miljarder euro mindre än vad kommissionen ursprungligen hade föreslagit. Se punkterna [75–83](#).

104 Totalt sett hade två medlemsstater i vårt urval, Ungern och Polen, blivit föremål för budgetåtgärder enligt faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser, med en potentiell inverkan på cirka 22 miljarder euro respektive 134 miljarder euro. I Ungerns fall tar siffran hänsyn till beslutet av den 13 december 2023 om att häva blockeringen av cirka 10 miljarder euro, eftersom kommissionen ansåg att Ungern hade uppfyllt det övergripande nödvändiga villkoret om efterlevnad av stadgan om de grundläggande rättigheterna när det gäller rättsväsendets oberoende. Eftersom vårt arbete med denna revision avslutades före detta datum har detta beslut beaktats men inte granskats. Dessa belopp gällde dock främst utbetalningar som skulle göras först i framtiden, vilket innebär att de kortsiktiga budgetkonsekvenserna var mycket mer begränsade.

105 Hur ändamålsenliga budgetåtgärderna och de korrigerande åtgärderna är på längre sikt kan inte bedömas förrän i ett senare skede, men vi identifierade ett antal risker som skulle kunna minska ändamålsenligheten avsevärt. Vi noterar särskilt att en medlemsstats formella efterlevnad av de korrigerande åtgärderna inte nödvändigtvis leder till verkliga och varaktiga förbättringar i praktiken utan riskerar att förbli en ren formalitet. Det finns också risk för att korrigerande åtgärder senare reverseras eller samtidigt leder till försämringar av andra rättsstatliga aspekter. Dessa risker är desto viktigare eftersom det kan vara lättare att fatta beslut om att häva en blockering av medel än att besluta att blockera dem. Sådana beslut måste grundas på en teknisk analys, men de tar i slutändan även hänsyn till bredare överväganden. Slutligen noterar vi att kommissionens skyldigheter att rapportera om villkorlighetsförordningens ändamålsenlighet är begränsade. Se punkterna [84–97](#).

106 Mot denna bakgrund lämnar vi följande rekommendationer.

Rekommendation 1 – Säkerställa den administrativa kapacitet som krävs för att genomföra villkorlighetsförordningen

Kommissionen bör

- a) bedöma vilka personalresurser som krävs för en konsekvent och ändamålsenlig tillämpning av villkorlighetsförordningen i alla medlemsstater,
- b) slutföra utvecklingen av sitt it-system för ärendehantering så att arbetsflödet för de beslut och åtgärder som vidtas hanteras och dokumenteras,
- c) se över och konsolidera sina riktlinjer, på grundval av sina erfarenheter från genomförandet av förordningen, och klargöra de problem som identifierats under vår revision: vad som utgör en tillräckligt direkt koppling mellan överträdelser av rättsstatens principer och EU:s ekonomiska intressen, hur villkorlighetsförordningen ska tillämpas för att skydda EU:s egna medel och hur man ska bedöma ändamålsenligheten i budgetåtgärder och korrigerande åtgärder.

Måldatum för genomförande av (a) och (b): 2024.

Måldatum för genomförande av (c): Så snart som möjligt och senast 2027 (med tanke på utarbetandet av den nya fleråriga budgetramen).

Rekommendation 2 – Systematiskt identifiera, bedöma och dokumentera, för alla medlemsstater, hur rättsstatsrelaterade problem har hanterats inom ramen för villkorlighetsförordningen

För att på ett öppet sätt visa att EU:s ekonomiska intressen är tillräckligt skyddade i alla medlemsstater bör kommissionen systematiskt och för alla medlemsstater, och på grundval av tydliga kriterier, bedöma och dokumentera huruvida de problem som har identifierats utgör överträdelser av rättsstatens principer eller inte samt vilken potentiell inverkan de kan ha på EU:s ekonomiska intressen.

Måldatum för genomförande: 2024.

Rekommendation 3 – Övervaka inverkan av rättsstatsrelaterade åtgärder

Kommissionen ska övervaka de rättsstatsrelaterade åtgärder som vidtas enligt villkorlighetsförordningen, faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser (med avseende på skyddet av EU:s ekonomiska intressen, förbättringar av rättsstatssituationen samt inverkan på EU:s politiska mål och bidragsmottagare) för att säkerställa att åtgärderna har genomförts på ett ändamålsenligt och hållbart sätt.

För utgifter som hänför sig till tidsperioden innan delmål uppnått för faciliteten för återhämtning och resiliens eller innan avhjälpande åtgärder införts för att uppfylla de övergripande nödvändiga villkoren i förordningen om gemensamma bestämmelser bör kommissionen uppnå rimlig säkerhet om att utgifter som uppkommit (inom sammanhållningspolitiken) eller delmål eller mål som uppnått på ett tillfredsställande sätt (inom ramen för faciliteten) inte påverkades av överträdelser av rättsstatsprincipen vid tidpunkten i fråga.

Måldatum för genomförande: årligen fram till slutet av stödberättigandeperioden.

Rekommendation 4 – Basera alla förslag om att upphäva budgetåtgärder på gedigna bevis

Med tanke på de problem som identifierats i samband med att samarbets- och kontrollmekanismen avslutades, och de särskilda risker vi identifierade gällande de korrigerande åtgärdernas ändamålsenlighet, bör kommissionen basera alla förslag om att häva budgetåtgärder (enligt villkorlighetsförordningen, övergripande nödvändiga villkor i förordningen om gemensamma bestämmelser eller superdelmål inom faciliteten för återhämtning och resiliens) på gedigna, heltäckande och aktuella uppgifter. Detta beslut bör dokumenteras väl.

Måldatum för genomförande: fram till slutet av stödberättigandeperioden.

Rekommendation 5 – Rapportera årligen om ändamålsenligheten i de åtgärder som vidtagits med anledning av överträdelser av rättsstatens principer

Efter sin första rapport i januari 2024 bör kommissionen årligen rapportera om tillämpningen av de olika verktyg som finns tillgängliga för att hantera risker för EU:s ekonomiska intressen och ändamålsenligheten i de åtgärder som vidtagits mot överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna. Denna rapportering skulle kunna kopplas till, men bör inte vara en del av, den årliga rapporten om rättsstatsprincipen.

Datum för genomförande: Årligen från och med 2025.

Rekommendation 6 – Förbättra ramen för rättsstatsprincipen för att stärka skyddet av EU:s ekonomiska intressen när framtida lagstiftningsförslag utarbetas

Kommissionen bör ytterligare bedöma eventuella brister som undergräver ändamålsenligheten i ramen för rättsstatsprincipen. Denna bedömning bör ta hänsyn till de risker som identifierats i denna rapport (t.ex. att om man håller inne utbetalningar kan det leda till att specifika EU-politiska mål inte uppnås och det faktum att det övergripande nödvändiga villkoret rörande stadgan om de grundläggande rättigheterna enligt förordningen om gemensamma bestämmelser inte omfattar andra relevanta delar av budgeten). Inför de kommande åren bör också hänsyn tas till tidigare gjorda erfarenheter. När kommissionen utarbetar regelverket för perioden efter 2027 bör den föreslå ytterligare skyddsåtgärder på grundval av alla problem som identifierats vid den tidpunkten.

Måldatum för genomförande: Senast 2027 (med tanke på utarbetandet av den nya fleråriga budgetramen).

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Annemie Turtelboom som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 10 januari 2024.

För revisionsrätten

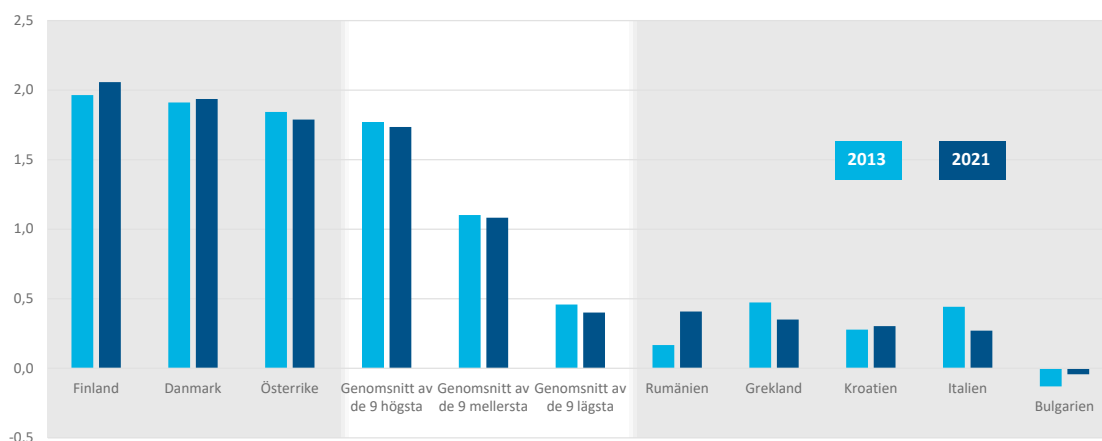
Tony Murphy
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Exempel på verktyg som Världsbanken och World Justice Project använder för att övervaka rättsstatsprincipen

Världsbankens rättsstatsindex ingår, i likhet med indexet för korruptionskontroll, bland Världsbankens globala indikatorer för samhällsstyrning (*Worldwide Governance Indicators, WGI*) som prestationsmåtar olika dimensioner av samhällsstyrningen. Detta index innehåller flera indikatorer som mäter i vilken utsträckning aktörer har förtroende för och följer samhällets regler. Indikatorerna omfattar uppfattningar om förekomsten av brott, rättsväsendets ändamålsenlighet och förutsägbarhet samt avtals verkställbarhet.

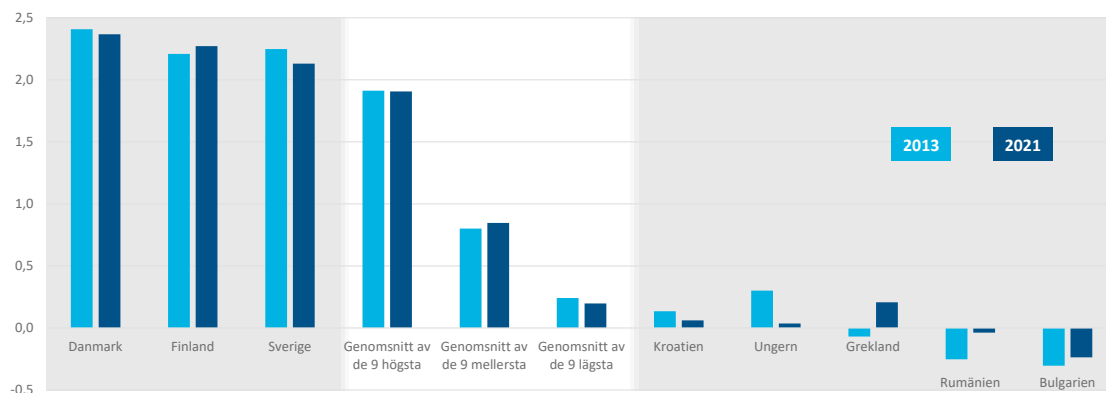
Världsbanken – WGI, rättsstatsindex (lägst -2,5; högst +2,5)



Källa: Världsbanken; <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

En annan åtgärd är Världsbankens index för korruptionskontroll, som mäter uppfattningar om i vilken utsträckning offentlig makt utövas för privat vinning, inbegripet både små- och storskalig korruption, och huruvida eliter och privata intressen har otillbörligt inflytande över statsapparaten, så kallad "state capture".

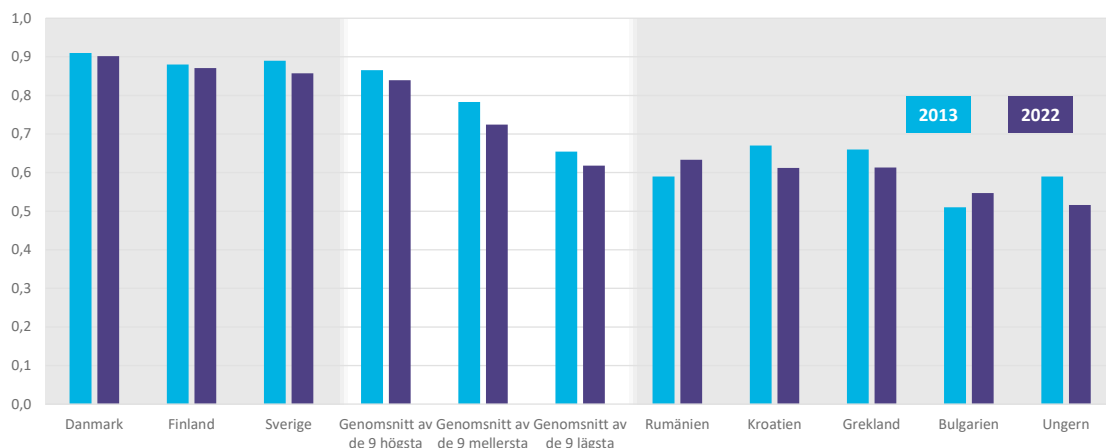
Världsbanken – WGI, index för korruptionskontroll (lägst -2,5; högst +2,5)



Källa: Världsbanken; <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

World Justice Projects rättsstatsindex mäter tillämpningen av rättsstatsprincipen baserat på erfarenheter och uppfattningar bland allmänheten och rättstillämpare i landet i fråga samt bland experter i hela världen. Ett lands prestation mäts med hjälp av 44 indikatorer som täcker ett brett spektrum av områden såsom civilrätt och straffrätt, grundläggande rättigheter, begränsningar av den offentliga makten, rättslig tillsyn och avsaknad av korruption.

World Justice Project – rättsstatsindex 2013–2022 (lägst 0,0; högst 1,0)



Källa: World Justice Project; <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/current-historical-data>

Bilaga II – Viktiga steg i tillämpningen av villkorlighetsförordningen

Steg/tidsfrister		
Artiklarna 3 och 4	1. Kommissionen identifierar överträdelser av rättsstatens principer.	
	2. Kommissionen bedömer om de överträdelser av rättsstatens principer som identifierats påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av EU-budgeten eller EU:s ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt.	
Artiklarna 5 och 6	3. Kommissionen skickar en skriftlig underrättelse till den berörda medlemsstaten.	
	4. Medlemsstaten svarar på underrättelsen och föreslår eventuella korrigerande åtgärder.	1–3 månader
	5. Kommissionen analyserar medlemsstatens svar.	1 månad
	6. I tillämpliga fall bedömer kommissionen budgetåtgärdernas proportionalitet i enlighet med artiklarna 5 och 6.	
	7. I tillämpliga fall informerar kommissionen medlemsstaten om slutsatser och planerade budgetåtgärder.	
	8. Medlemsstaten svarar på kommissionens analys och planerade budgetåtgärder.	1 månad
	9. Vid behov föreslår kommissionen skyddsåtgärder för rådet.	1 månad
	10. Rådet antar/ändrar kommissionens förslag.	1–3 månader
Artikel 7	11. Medlemsstaten underrättar kommissionen om att villkoren för tillämpning av villkorlighetsförordningen inte längre är uppfyllda och begär att budgetåtgärderna ska upphävas.	
	12. Kommissionen gör en bedömning och lägger, om så är lämpligt, fram ett förslag om upphävande eller anpassning av budgetåtgärderna senast ett år efter det att de antagits.	
	13. Rådet antar beslutet om att upphäva åtgärderna.	

Källa: Revisionsrätten.

Bilaga III – Samarbets- och kontrollmekanismens riktmärken och relaterade delmål i Bulgariens och Rumäniens återhämtnings- och resiliensplaner

I den första kolumnen i tabellen nedan anges samarbets- och kontrollmekanismens riktmärken för Bulgarien, antagna genom kommissionens beslut [2006/929/EG](#). Den andra kolumnen innehåller en vägledande förteckning över delmål och mål i Bulgariens återhämtnings- och resiliensplan som vi anser vara relevanta för samarbets- och kontrollmekanismens sex riktmärken.

Bulgarien

	Samarbets- och kontrollmekanismens riktmärken	Relevanta delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplanen
1	Anta ändringar av konstitutionen för att undanröja oklarheter i fråga om rättsväsendets oberoende och ansvarighet.	C10.R2-219: Korruptionsbekämpning – Förbättra inspektionens roll inom Högsta rättsrådet när det gäller att förebygga och bekämpa korruption inom rättsväsendet (4 kv. 2022).
2	Sörja för ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande genom att anta och genomföra en ny lag för rättsväsendet och en ny civilprocesslag. Rapportera om verkningarna av dessa nya lagar samt av straffprocesslagen och av lagar om administrativa förfaranden, särskilt när det gäller förundersökningsskedet.	Om övervakning – offentliggörande av fyra årliga analyser av genomförandet av e-juridikreglerna i civilprocesslagen och straffprocesslagen och 3.3.6 –3.3.7 Övervaknings- och rapporteringsstruktur.
3	Fortsätta reformen av rättsväsendet i syfte att öka professionalismen, ansvarigheten och effektiviteten. Utvärdera verkningarna av denna reform och årligen offentliggöra resultaten.	C10.R2-219: Korruptionsbekämpning – Förbättra inspektionens roll inom Högsta rättsrådet när det gäller att förebygga och bekämpa korruption inom rättsväsendet (4 kv. 2022).

	Samarbets- och kontrollmekanismens riktmärken	Relevanta delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplanen
4	Genomföra och rapportera om professionella, oberoende utredningar av fall av påstådd korruption på hög nivå. Rapportera om interna inspektioner av offentliga institutioner och om offentliggörande av tillgångar tillhörande höga offentliganställda tjänstemän.	<p>C10.R2-218: Korruptionsbekämpning – Ikraftträdande av lagändringarna om reformen av kommissionen för bekämpning av korruption och förverkande av olagliga tillgångar (relaterade delmål: 220 och 221) (3 kv. 2022).</p> <p>C10.R2-221: Korruptionsbekämpning – Ikraftträdande av den elektroniska plattformen och stödjande lagändringar för att stärka korruptionsbekämpande organ och enheter(2 kv. 2023).</p> <p>C10.R2-222: Korruptionsbekämpning – Ikraftträdande av lagändringar för att säkerställa effektiva straffrättsliga förfaranden och förbättra riksåklagarens ansvarsskyldighet och straffrättsliga ansvar (2 kv. 2023).</p> <p>C10.R2-223: Korruptionsbekämpning – Ikraftträdande av lagstiftningsåtgärder för att reglera lobbyverksamhet (4 kv. 2023).</p>
5	Vidta ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption, i synnerhet vid gränserna och inom de lokala myndigheterna.	226 – Årliga analyser av genomförandet av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa korruption.
6	Genomföra en strategi för att bekämpa organiserad brottslighet, med inriktning på allvarliga brott, penningtvätt och systematiskt beslagtagande av brottslingars tillgångar. Rapportera om nya och pågående utredningar, åtal och fällande domar på dessa områden.	<p>218 – Korruptionsbekämpning – Ikraftträdande av lagändringarna om reformen av kommissionen för bekämpning av korruption och förverkande av olagliga tillgångar (relaterade delmål: 220 och 221).</p> <p>238 – Antagande av handlingsplanen för att minska de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som identifierats i den nationella riskbedömningen (tidsfrist 3 kv. 2021).</p>

I den första kolumnen i tabellen nedan anges samarbets- och kontrollmekanismens riktmärken för Rumänien, antagna genom kommissionens beslut [2006/928/EG](#). Den andra kolumnen innehåller en vägledande förteckning över delmål och mål i Rumäniens återhämtnings- och resiliensplan som vi anser vara relevanta för samarbets- och kontrollmekanismens fyra riktmärken.

Rumänien

	Samarbets- och kontrollmekanismens riktmärken	Relevanta delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplanen
1	Sörja för ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande bland annat genom att öka kapaciteten och ansvarigheten hos det högsta rättsrådet. Rapportera om och övervaka verkningarna av de nya civil- och straffprocesslagarna.	C14.R5-423: Ikraftträdande av lagarna om rättsväsendet (lagar om domares ställning, domstolsorganisation, Högsta rättsrådet) (2 kv. 2023). C14.R5-424: Ändring av strafflagen och straffprocesslagen (4 kv. 2022).
2	Inrätta en byrå för integritet med ansvar för att kontrollera tillgångar, oförenligheter och eventuella intressekonflikter och för att utfärda de obligatoriska beslut på grundval av vilka avskräckande sanktioner kan vidtas.	RO-C[C14]-R[R7.0]-M[431]. Utvärdering och uppdatering av lagstiftningen om integritetsramen – Ikraftträdande av de konsoliderade lagarna om integritet.
3	Bygga vidare på de framsteg som redan gjorts och fortsätta att genomföra professionella, oberoende utredningar rörande fall av påstådd korruption på hög nivå.	C14.R6-426: Ikraftträdande av regeringens beslut om godkännande av en ny nationell strategi mot korruption (4 kv. 2021). C14.R6-428: Slutförande av minst 70 % av de åtgärder som planeras i den nya strategin mot korruption (4 kv. 2025). C14.R6-430: Ikraftträdande av lagen om skydd av visseblåsare (1 kv. 2022).

	Samarbets- och kontrollmekanismens riktmärken	Relevanta delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplanen
4	<p>Vidta ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption, i synnerhet inom den lokala förvaltningen.</p>	<p>Delmål 426: Ikraftträdande av regeringens beslut om godkännande av en ny nationell strategi mot korruption (4 kv. 2021).</p> <p>Mål 428: Slutförande av minst 70 % av de åtgärder som planeras i den nya strategin mot korruption (4 kv. 2025).</p> <p>Delmål 430: Ikraftträdande av lagen om skydd av visseblåsare (1 kv. 2022).</p> <p>Mål 429: Tillsättningsgrad på 85 % av åklagartjänsterna vid det nationella direktoratet för korruptionsbekämpning har uppnåtts (2 kv. 2023).</p> <p>Mål 446: Utveckla den logistiska (icke-it-relaterade) infrastruktur som behövs för att bekämpa korruption och återvinna vinning och skador från brott, inbegripet utbildning på dessa områden – Lager för förvaring av beslagtagna egendom som tagits i drift (3 kv. 2025).</p>

Bilaga IV – Förordningen om gemensamma bestämmelser för åtta EU-fonder

Översikt över förordningen om gemensamma bestämmelser

Aspekt	Beskrivning								
Finansiell räckvidd	<p>Total budget för de åtta fonderna för 2021–2027 i 2022 års priser: 405,1 miljarder euro:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), utom Interregprogrammen: 226 miljarder euro. ○ Europeiska socialfonden+ (ESF+): 98,5 miljarder euro. ○ Sammanhållningsfonden: 48 miljarder euro. ○ Fonden för en rättvis omställning (FRO): 8,4 miljarder euro. ○ Europeiska havs-, fiskeri-och vattenbruksfonden (EHFVF): 6,11 miljarder euro. ○ Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif): 9,88 miljarder euro. ○ Fonden för inre säkerhet: 1,93 miljarder euro. ○ Instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik: 6,25 miljarder euro. 								
Aktörer	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%; padding: 5px;">EU-medlemsstaten</td> <td style="padding: 5px;">Gör, i samband med utarbetandet av ett operativt program, en självbedömning av hur den uppfyller det övergripande nödvändiga villkoret om stadgan om de grundläggande rättigheterna med avseende på genomförandet av programmet i fråga.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Kommissionen</td> <td style="padding: 5px;">Bedömer medlemsstatens självbedömning och godkänner programmet.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">EU-medlemsstaten</td> <td style="padding: 5px;">Genomför programmet och begär ersättning för utgifter, som betalas ut om de nödvändiga villkoren är uppfyllda.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Kommissionen</td> <td style="padding: 5px;">Bedömer betalningsansökan och huruvida de nödvändiga villkoren är uppfyllda.</td> </tr> </table>	EU-medlemsstaten	Gör, i samband med utarbetandet av ett operativt program, en självbedömning av hur den uppfyller det övergripande nödvändiga villkoret om stadgan om de grundläggande rättigheterna med avseende på genomförandet av programmet i fråga.	Kommissionen	Bedömer medlemsstatens självbedömning och godkänner programmet.	EU-medlemsstaten	Genomför programmet och begär ersättning för utgifter, som betalas ut om de nödvändiga villkoren är uppfyllda.	Kommissionen	Bedömer betalningsansökan och huruvida de nödvändiga villkoren är uppfyllda.
EU-medlemsstaten	Gör, i samband med utarbetandet av ett operativt program, en självbedömning av hur den uppfyller det övergripande nödvändiga villkoret om stadgan om de grundläggande rättigheterna med avseende på genomförandet av programmet i fråga.								
Kommissionen	Bedömer medlemsstatens självbedömning och godkänner programmet.								
EU-medlemsstaten	Genomför programmet och begär ersättning för utgifter, som betalas ut om de nödvändiga villkoren är uppfyllda.								
Kommissionen	Bedömer betalningsansökan och huruvida de nödvändiga villkoren är uppfyllda.								
Villkor för tillämpning av åtgärder	<p>Avsaknad av effektiva mekanismer för att säkerställa att det övergripande nödvändiga villkoret om efterlevnad av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är uppfyllt vid genomförandet av fonden.</p>								
Åtgärder	<p>Ingen ersättning för utgifter utom för tekniskt stöd och utgifter som bidrar till att det nödvändiga villkoret uppfylls.</p>								

Aspekt	Beskrivning																																																																
Tidsplan för åtgärderna	Under hela genomförandet av programmet.																																																																
Tillämpning av åtgärder fram till mitten av december 2023 för de sex länderna i vårt urval	<p data-bbox="459 398 1348 448">Bulgarien Ej tillämpligt.</p> <hr/> <p data-bbox="459 454 1348 504">Grekland Ej tillämpligt.</p> <hr/> <p data-bbox="459 510 1348 824">Ungern Program enligt förordningen om gemensamma bestämmelser har antagits. Men eftersom vissa övergripande och tematiska nödvändiga villkor inte anses vara uppfyllda har ett totalt belopp på 11,7 miljarder euro (enligt kommissionens uppskattning) blockerats för ersättning enligt förordningen om gemensamma bestämmelser och villkorlighetsförordningen (se figur 3).</p> <table border="1" data-bbox="459 831 1348 1019"> <thead> <tr> <th data-bbox="459 831 630 875">Ungern</th> <th colspan="7" data-bbox="630 831 1348 875">i miljarder euro</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="459 875 630 920">Eruf</td> <td data-bbox="630 875 735 920">6,56</td> <td data-bbox="735 875 841 920">ESF+</td> <td data-bbox="841 875 946 920">3,55</td> <td data-bbox="946 875 1051 920">CF</td> <td data-bbox="1051 875 1157 920">1,40</td> <td data-bbox="1157 875 1262 920">JTF</td> <td data-bbox="1262 875 1348 920">0,14</td> </tr> <tr> <td data-bbox="459 920 630 965">EMFAF</td> <td data-bbox="630 920 735 965">0</td> <td data-bbox="735 920 841 965">AMIF</td> <td data-bbox="841 920 946 965">0,03</td> <td data-bbox="946 920 1051 965">BMVI</td> <td data-bbox="1051 920 1157 965">0</td> <td data-bbox="1157 920 1262 965">ISF</td> <td data-bbox="1262 920 1348 965">0</td> </tr> <tr> <td data-bbox="459 965 630 1010">Totalt</td> <td colspan="7" data-bbox="630 965 1348 1010">11,68</td> </tr> </tbody> </table> <hr/> <p data-bbox="459 1032 1348 1081">Italien Ej tillämpligt.</p> <hr/> <p data-bbox="459 1088 1348 1402">Polen Program enligt förordningen om gemensamma bestämmelser har antagits. I beslutet anges dock att det tredje övergripande nödvändiga villkoret inte är uppfyllt. Därför blockeras ersättningen av utgifter från de fonder som omfattas av förordningen om gemensamma bestämmelser till ett totalt belopp på 74,1 miljarder euro (enligt kommissionens uppskattning).</p> <table border="1" data-bbox="459 1408 1348 1722"> <thead> <tr> <th data-bbox="459 1408 587 1453">Polen</th> <th colspan="7" data-bbox="587 1408 1348 1453">i miljarder euro</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="459 1453 587 1543">Eruf</td> <td data-bbox="587 1453 676 1543">45,80</td> <td data-bbox="676 1453 766 1543">ESF+</td> <td data-bbox="766 1453 855 1543">12,40</td> <td data-bbox="855 1453 983 1543">Sammanhållningsfonden</td> <td data-bbox="983 1453 1072 1543">11,30</td> <td data-bbox="1072 1453 1161 1543">FRO</td> <td data-bbox="1161 1453 1348 1543">3,70</td> </tr> <tr> <td data-bbox="459 1543 587 1677">EHFVF</td> <td data-bbox="587 1543 676 1677">0,48</td> <td data-bbox="676 1543 766 1677">Amif</td> <td data-bbox="766 1543 855 1677">0,24</td> <td data-bbox="855 1543 983 1677">Instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik</td> <td data-bbox="983 1543 1072 1677">0,16</td> <td data-bbox="1072 1543 1161 1677">Fonden för inre säkerhet</td> <td data-bbox="1161 1543 1348 1677">0,07</td> </tr> <tr> <td data-bbox="459 1677 587 1722">Totalt</td> <td colspan="7" data-bbox="587 1677 1348 1722">74,15</td> </tr> </tbody> </table> <hr/> <p data-bbox="459 1727 1348 1776">Rumänien Ej tillämpligt.</p>	Ungern	i miljarder euro							Eruf	6,56	ESF+	3,55	CF	1,40	JTF	0,14	EMFAF	0	AMIF	0,03	BMVI	0	ISF	0	Totalt	11,68							Polen	i miljarder euro							Eruf	45,80	ESF+	12,40	Sammanhållningsfonden	11,30	FRO	3,70	EHFVF	0,48	Amif	0,24	Instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik	0,16	Fonden för inre säkerhet	0,07	Totalt	74,15						
Ungern	i miljarder euro																																																																
Eruf	6,56	ESF+	3,55	CF	1,40	JTF	0,14																																																										
EMFAF	0	AMIF	0,03	BMVI	0	ISF	0																																																										
Totalt	11,68																																																																
Polen	i miljarder euro																																																																
Eruf	45,80	ESF+	12,40	Sammanhållningsfonden	11,30	FRO	3,70																																																										
EHFVF	0,48	Amif	0,24	Instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik	0,16	Fonden för inre säkerhet	0,07																																																										
Totalt	74,15																																																																
Upphävande av åtgärder	Åtgärderna kommer att upphävas när kommissionen drar slutsatsen att den berörda medlemsstaten uppfyller övergripande nödvändigt villkor nr 3.																																																																

Bilaga V – Översikt över tillämpningen av villkorlighetsförordningen för Ungern

Förordningen om villkorlighet

Beskrivning

Tillämpning av åtgärder fram till mitten av december 2023

Två budgetåtgärder (artikel 5) har föreslagits av kommissionen och ålagts Ungern av rådet.

1. 55 % av budgetåtagandena har hållits inne för följande operativa program i sammanhållningspolitiken efter att de godkänts:
 - a) Det operativa programmet för miljö och energieffektivitet plus 55 % av 3,666 miljarder euro = 2,016 miljarder euro i EU-finansiering har hållits inne.
 - b) Det operativa programmet för integrerad transport plus 55 % av 3,546 miljarder euro = 1,950 miljarder euro i EU-finansiering har hållits inne.
 - c) Det operativa programmet för territoriell utveckling och avveckling plus 55 % av 4,354 miljarder euro = 2,395 miljarder euro i EU-finansiering har hållits inne.

Totalt innehållna EU-medel för de tre programmen: 6,361 miljarder euro (inklusive omkring 2,0 miljarder euro som blockerats för ersättning enligt förordningen om gemensamma bestämmelser, se [figur 3](#)).

2. Förbud mot att ingå rättsliga åtaganden med allmännyttiga trustar som inrättats på grundval av Ungerns lag IX från 2021, eller med enheter som underhålls av en sådan allmännyttig trust, när kommissionen genomför EU-budgeten inom ramen för direkt eller indirekt förvaltning enligt artikel 62.1 a och c i förordning (EU, Euratom) 2018/1046.

Eftersom förbudet inte gäller en viss finansieringskälla utan en typ av enhet som kan finansieras via vilken källa som helst är det inte möjligt att uppskatta dess ekonomiska inverkan.

Upphävande av åtgärder

Artikel 5 budgetåtgärder: ingen tidsfrist för upphävande av budgetåtgärder; kommissionen ska göra en förnyad bedömning av situationen i Ungern, antingen på eget initiativ eller på Ungerns begäran, senast ett år efter att rådet antagit åtgärderna.

När det gäller Ungern antogs budgetåtgärderna av rådet den 15 december 2022, så kommissionen måste slutföra den nya bedömningen senast den 15 december 2023.

Beskrivning

Ungern föreslog följande 17 korrigerande åtgärder (artikel 6.9):

1. Stärkande av förebyggande, upptäckt och korrigerande av olagligheter och oriktigheter när det gäller genomförandet av EU-medel genom en nyinrättad integritetsmyndighet.
2. Inrättande av en arbetsgrupp för korruptionsbekämpning.
3. Stärkande av regelverket för korruptionsbekämpning.
4. Säkerställande av insyn i hur stiftelser som förvaltar tillgångar av allmänt intresse använder EU-stöd.
5. Införande av ett särskilt förfarande för vissa brott i samband med myndighetsutövning eller förvaltning av offentlig egendom.
6. Stärkande av revisions- och kontrollmekanismerna för att garantera korrekt användning av EU-stöd.
7. Minskning av andelen anbuds-förfaranden med ett enda anbud vilka finansieras med EU-medel.
8. Minskning av andelen anbuds-förfaranden med ett enda anbud vilka finansieras genom statsbudgeten.
9. Utveckling av ett rapporteringsverktyg för förfaranden med ett enda anbud för att övervaka och rapportera om förfaranden om offentlig upphandling som avslutats efter ett enda anbud.
10. Utveckling av ett elektroniskt system för offentlig upphandling för att öka insynen.
11. Utveckling av en ram för prestationsmätning för bedömning av offentliga upphandlingars effektivitet och kostnadseffektivitet.
12. Antagande av en handlingsplan för att öka konkurrensen inom offentlig upphandling.
13. Tillhandahållande av utbildning för mikroföretag samt små och medelstora företag om metoder för offentlig upphandling.
14. Inrättande av ett stödsystem för att kompensera mikroföretag samt små och medelstora företag för kostnader i samband med deltagande i offentlig upphandling.
15. Användning av kommissionens riskbedömningsverktyg Arachne.
16. Stärkt samarbete med Olaf.
17. Antagande av en lagstiftningsakt för att öka insynen i de offentliga utgifterna.

Förkortningar

CPR: förordningen om gemensamma bestämmelser (*Common Provisions Regulation*).

CR: Villkorlighetsförordningen (*Conditionality Regulation*).

EUF-fördraget: fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

EU-fördraget: fördraget om Europeiska unionen.

RRF: faciliteten för återhämtning och resiliens (*Recovery and Resilience Facility*).

Ordlista

bedrägeri: uppsåtlig och olaglig användning av vilseledande uppgifter för att uppnå materiella fördelar genom att beröva en annan part egendom eller pengar.

budgetförordningen: de regler som styr hur EU-budgeten fastställs och används samt tillhörande processer, såsom internkontroll, rapportering, revision och beviljande av ansvarsfrihet.

delmål: kvalitativt resultat på vägen mot att slutföra en reform eller investering, som en förutsättning för en viss utbetalning från faciliteten för återhämtning och resiliens.

egna medel: de medel som används för att finansiera EU-budgeten, varav den stora merparten är bidrag från medlemsstaterna.

europaisk planeringstermin: årlig cykel som utgör en ram för samordning av EU-medlemsstaternas ekonomiska politik och övervakning av framsteg.

faciliteten för återhämtning och resiliens: EU:s finansiella stödmekanism för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av covid-19-pandemin och stimulera återhämtning, samtidigt som en grön och digital omställning främjas.

förordningen om gemensamma bestämmelser: förordning som fastställer reglerna för åtta EU-fonder, inbegripet de fyra sammanhållningspolitiska fonderna; den nuvarande förordningen omfattar perioden 2021–2027.

förordningen om villkorlighet/villkorlighetsförordningen: förordning om regler för att skydda EU:s budget mot överträdelser av rättsstatens principer i medlemsstaterna.

kontrolldelmål: särskilt krav, rörande en medlemsstats revisions- och kontrollsystem, som måste vara uppfyllt innan landet kan få finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens (artikel 22 i förordningen); kallas även ”**superdelmål**”.

korruption: i denna rapport, avsiktliga handlingar från en offentlig tjänstemans sida som skadar EU:s ekonomiska intressen.

mål: kvantitativt mått på en medlemsstats framsteg mot att slutföra en specifik reform eller en investering i sin plan för återhämtning och resiliens.

NextGenerationEU: finansieringspaket för att hjälpa EU-medlemsstaterna att återhämta sig från covid-19-pandemins ekonomiska och sociala konsekvenser.

offentlig upphandling: ett offentligt organs eller en annan myndighets inköp av byggtreprenader, varor eller tjänster genom ett öppet och konkurrensutsatt förfarande i syfte att uppnå kvalitet och få valuta för pengarna.

plan för återhämtning och resiliens: dokument som beskriver en medlemsstats planerade reformer och investeringar inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens.

program: det verktyg genom vilket specifika EU-politiska mål uppnås, vanligtvis genom medfinansierade projekt.

sammanhållningspolitiken: EU-politik som syftar till att minska ekonomiska och sociala skillnader mellan regioner och medlemsstater genom att främja jobbskapande, företagens konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt, hållbar utveckling och gränsöverskridande och interregionalt samarbete.

sammanhållningspolitiska fonder: de fyra EU-fonder som stöder ekonomisk, social och territoriell sammanhållning i EU under perioden 2021–2027: Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden och Fonden för en rättvis omställning.

superdelmål: särskilt krav, rörande en medlemsstats revisions- och kontrollsystem, som måste vara uppfyllt innan landet kan få finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens (artikel 22 i förordningen); kallas även ”**kontrolldelmål**”.

verktyglådan för rättsstatsprincipen: en uppsättning verktyg för att främja och upprätthålla rättsstatsprincipen i EU och dess medlemsstater.

övergripande nödvändiga villkor: fyra förutsättningar för finansiering som gäller för alla EU-medel som omfattas av förordningen om gemensamma bestämmelser.

överträdelseförfarande: ett förfarande som innebär att kommissionen vidtar åtgärder mot en EU-medlemsstat som inte uppfyller sina skyldigheter enligt EU-rätten.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2024-03>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2024-03>

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regel efterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning II investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Annemie Turtelboom är ordförande. Revisionen leddes av revisionsrättens ledamot Annemie Turtelboom, med stöd av Eric Braucourt (kanslichef), Celil Ishik (attaché), Friedemann Zippel (förstachef), Dieter Böckem (uppgiftsansvarig), Aleksandar Latinov (biträdande uppgiftsansvarig), Jussi Bright, Marton Baranyi och Plamen Petrov (revisorer) och Rebecca Tronci, Heidi Rand och Abel Ferrero Tazza (praktikanter).



Från vänster: Rebecca Tronci, Jussi Bright, Aleksandar Latinov, Marton Baranyi, Dieter Böckem, Annemie Turtelboom, Eric Braucourt, Friedemann Zippel, Celil Ishik och Heidi Rand.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2024

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-1528-6	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/922852	QJ-AB-24-002-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1568-2	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/708460	QJ-AB-24-002-SV-N

Rättsstaten är ett av EU:s grundläggande gemensamma värden. Situationen har försämrats i vissa medlemsstater under det senaste årtiondet. EU antog ett nytt instrument i december 2020 för att skydda sina ekonomiska intressen mot överträdelse av rättsstatens principer i EU-länderna: villkorlighetsförordningen.

Vi bedömde om kommissionens tillämpning av villkorlighetsförordningen var lämplig och förenlig med andra tillgängliga mekanismer inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser för sammanhållningspolitiken 2021–2027. Vi granskade kommissionens interna arrangemang för genomförandet av förordningen och de åtgärder som den vidtagit för att skydda EU:s ekonomiska intressen inom ramen för de tre instrumenten.

Vi drog slutsatsen att villkorlighetsförordningen, tillsammans med de särskilda bestämmelserna i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och förordningen om gemensamma bestämmelser för sammanhållningspolitiken, innebär en förbättring av skyddet av EU:s ekonomiska intressen mot överträdelse av rättsstatens principer och att de åtgärder som hittills vidtagits med avseende på ett land var förenliga med förordningen. Vi identifierade dock vissa aspekter av förordningen som var svåra att tillämpa samt ett antal risker som skulle kunna minska de vidtagna åtgärdernas ändamålsenlighet avsevärt. Syftet med våra rekommendationer är att lyfta dessa frågor för att stärka ramens ändamålsenlighet.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors