A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kibővített kilencedik tanács)

2024. július 10.*

„A dokumentumokhoz való hozzáférés – 1049/2001/EK rendelet – Az Unió által az európai strukturális és beruházási alapok keretében társfinanszírozott pályázatifelhívás-tervezettel kapcsolatban a magyar hatóságok által a Bizottsághoz intézett levelezésre vonatkozó dokumentumok – Tagállamtól származó dokumentumok – A tagállam tiltakozása – A döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivétel – Az »olyan ügyre vonatkozó dokumentum, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot« fogalma – Indokolási kötelezettség – Lojális együttműködés”

A T-104/22. sz. ügyben,

Magyarország (képviselik: Fehér M. Z. és Koós G., meghatalmazotti minőségben)

felperes

az **Európai Bizottság** (képviselik: C. Ehrbar, A. Spina és Tokár A., meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített kilencedik tanács),

tagjai: L. Truchot elnök, H. Kanninen, E. Buttigieg, M. Sampol Pucurull (előadó) és T. Perišin bírák,

hivatalvezető: Juhász-Tóth A. tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára,

tekintettel a 2022. június 8-i Magyarország kontra Bizottság végzésre (T-104/22 R, nem tették közzé, EU:T:2022:351), amellyel a Törvényszék elnöke helyt adott az ideiglenes intézkedés iránti kérelemnek, és elhalasztotta a határozathozatalt a költségeket illetően,

tekintettel a 2023. október 11-i tárgyalásra,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: magyar.

Ítéletet

1 Magyarország az EUMSZ 263. cikken alapuló keresetében az Európai Bizottság 2021. december 14-i azon határozatának megsemmisítését kéri, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) alapján hozzáférést biztosított egy harmadik fél kérelmező részére a magyar hatóságok által egy pályázatifelhívás-tervezettel kapcsolatban a Bizottsághoz intézett levelezéshez (a továbbiakban: megtámadott határozat).

A jogvita előzményei

2 A Bizottság az európai strukturális és beruházási alapok (a továbbiakban: ESB-alapok) 2014. január 1. és 2023. december 31. közötti időszakra vonatkozó programozása keretében Magyarország javaslatára, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek (HL 2013. L 347., 320. o.; helyesbítések: HL 2016. L 200., 140. o.; HL 2017. L 20., 4. o.; HL 2019. L 30., 121. o.; HL 2019. L 30., 122. o.) megfelelően elfogadta a jelenleg Magyarországon intézményben élő, fogyatékossággal élő személyeket érintő intézményi férőhely kiváltást célzó emberi erőforrás fejlesztési operatív programot (EFOP).

3 Az említett operatív program keretében a magyar hatóságok által a program végrehajtására kijelölt irányító hatóság „EFOP 2.2.5” kódszámmal pályázatifelhívás-tervezetet dolgozott ki „Intézményi ellátásról a közösségi alapú szolgáltatásokra való áttérés fejlesztése – intézményi férőhely kiváltás 2023-ig” címmel (a továbbiakban: EFOP 2.2.5 pályázati felhívás).

4 2021. április 30-án GESTDEM 2021/2808 hivatkozási számmal ellátott hozzáférés iránti kérelmet nyújtottak be a Bizottsághoz az 1049/2001 rendelet alapján, amely a Bizottság és a magyar hatóságok között az EFOP 2.2.5 pályázati felhívással kapcsolatban folytatott teljes hivatalos levelezésre vonatkozott.

5 A Bizottság által a hozzáférés iránti kérelem körébe tartozóként azonosított tizenegy dokumentum közül az alábbi öt dokumentum a magyar hatóságoktól származott:

– a magyar hatóságok 2020. március 11-i e-mailje, hivatkozási szám: Ares (2021) 3279157, amely két mellékletet tartalmaz;

– a magyar hatóságok 2020. június 19-i levele a Bizottság részére, hivatkozási szám: Ares (2020) 3193726;

– a magyar hatóságok 2020. augusztus 6-i levele a Bizottság részére, hivatkozási szám: Ares (2020) 4141947;

– a magyar hatóságok 2021. január 5-i levele a Bizottság részére, hivatkozási szám: Ares (2021) 401802;

– a magyar hatóságok 2021. április 14-i levele a Bizottság részére, hivatkozási szám: Ares (2021) 2528382;

6 Az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (4) és (5) bekezdésében előírt konzultációs eljárás keretében a magyar hatóságok 2021. május 28-i levelükben arról tájékoztatták a Bizottságot, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében előírt kivétel alapján ellenzik, hogy hozzáférést biztosítson a tőlük származó dokumentumokhoz. A magyar hatóságok megjegyezték, hogy mivel az EFOP 2.2.5 pályázati felhívásra vonatkozó döntéshozatali eljárás még folyamatban van, az említett dokumentumok ezen eljárási szakaszban történő hozzáférhetővé tétele súlyosan sértené az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az átláthatóság elvét, mivel a potenciális kedvezményezettek hozzáférhetnek olyan információkhoz, amelyek tisztességtelen versenyelőnyt biztosíthatnak nekik.

7 2021. június 16-án a Bizottság – a személyes adatok védelmére is figyelemmel – hozzáférést biztosított a harmadik fél kérelmező számára a hozzáférhetővé tétel iránti kérelem körébe tartozóként azonosított tizenegy dokumentum közül hathoz, de az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében előírt kivétel alapján megtagadta tőle a magyar hatóságoktól származó öt dokumentumhoz való hozzáférést (a továbbiakban: eredeti határozat).

8 2021. július 6-án a harmadik fél kérelmező az 1049/2001 rendelet 7. cikke (2) bekezdésének megfelelően megerősítő kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz (a továbbiakban: megerősítő kérelem).

9 2021. október 13-án, a megerősítő kérelem nyomán a Bizottság Főtitkára ismét egyeztetett a magyar hatóságokkal, és tájékoztatta őket arról, hogy miután megvizsgálta az 1049/2001 rendelet 4. cikkében felsorolt valamennyi kivétel alkalmazhatóságát, arra a következtetésre jutott, hogy a fenti 5. pontban felsorolt dokumentumokhoz való hozzáférés kizárólag a személyes adatok védelme alapján tagadható meg.

10 A megerősítő kérelem vizsgálata során a Bizottság a hozzáférés iránti kérelem körébe tartozóként azonosított további dokumentumokat, köztük a magyar hatóságoktól származó alábbi négy dokumentumot (a továbbiakban, a fenti 5. pontban meghatározott dokumentumokkal együtt: vitatott dokumentumok):

– a magyar hatóságok 2020. március 10-i e-mailje, hivatkozási szám: Ares (2020) 1532153;

– a magyar hatóságok 2020. április 30-i e-mailje, hivatkozási szám: Ares (2020) 2352996, amely egy mellékletet tartalmaz;

– a magyar hatóságok 2020. október 21-i e-mailje, hivatkozási szám: Ares (2020) 5761728, amely két mellékletet tartalmaz;

– a magyar hatóságok 2020. november 25-i e-mailje, hivatkozási szám: Ares (2020) 7120859, amely egy mellékletet tartalmaz.

11 2021. október 28-i e-mailjükben a magyar hatóságok megismételték álláspontjukat, amely szerint az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében előírt kivétel alapján nem lehet hozzáférést biztosítani a tőlük származó dokumentumokhoz.

12 A megtámadott határozatban a Bizottság határozott a harmadik fél kérelmező megerősítő kérelméről, és a magyar hatóságok tiltakozása ellenére, a személyes adatok kitakarása mellett hozzáférést biztosított számára az érintett dokumentumokhoz. Ennek kapcsán a Bizottság értékelte a magyar hatóságok által előadott érveket, és arra a következtetésre jutott, hogy az említett érvek nem bizonyítják *prima facie* az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében szereplő kivétel alkalmazhatóságát.

13 2021. december 15-én kelt levelében a Bizottság tájékoztatta Magyarországot a megtámadott határozat elfogadásáról.

A felek kérelmei

14 Magyarország azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

15 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

16 Keresetének alátámasztására Magyarország formálisan két jogalapra hivatkozott.

17 Először is meg kell jegyezni, hogy Magyarország a beadványaiban anélkül hivatkozik az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésére, hogy pontosítaná, hogy e bekezdés első vagy második albekezdéséről vagy a (3) bekezdés egészéről van-e szó. Magyarország érvelése azonban nyilvánvalóvá teszi, hogy nem az említett (3) bekezdés egészére hivatkozik, mivel az említett érvelés valójában kizárólag az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének állítólagos megsértésére vonatkozik.

18 Másodszor emlékeztetni kell arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint a Törvényszéknek a jogalapokat tartalmuk, nem pedig minősítésük alapján kell értelmeznie, és ebből következően kell minősítenie a keresetlevélben szereplő jogalapokat és érveket (lásd: 2014. szeptember 5-i Éditions Odile Jacob kontra Bizottság ítélet, T-471/11, EU:T:2014:739, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

19 E tekintetben a Magyarország által formálisan hivatkozott két jogalap valójában az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének megsértésére alapított ugyanazon jogalap két részét képezi. Egyébiránt, amint az Magyarország beadványainak tartalmi vizsgálatából kitűnik, az első jogalap keretében Magyarország a megtámadott határozat indokolásának elégtelenségére, valamint a lojális együttműködés elvének megsértésére hivatkozik. Ezenkívül Magyarország azt állítja, hogy amennyiben a Törvényszék úgy ítélné meg, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése a jelen ügyben nem alkalmazható, ugyanezen cikk (2) bekezdésének harmadik franciabekezdését kell alkalmazni.

20 E körülmények között a Törvényszék úgy véli, hogy Magyarország lényegében négy jogalapra hivatkozik, amelyek közül az elsőt a megtámadott határozat indokolásának elégtelenségére, a másodikat a lojális együttműködés elvének megsértésére, a harmadikat az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének megsértésére, a negyediket pedig az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik franciabekezdésének megsértésére alapítja.

Az első, a megtámadott határozat indokolásának elégtelenségére alapított jogalapról

21 Magyarország úgy véli, hogy a megtámadott határozat indokolása nem teszi lehetővé számára egyrészt azon indokok értékelését, amelyek miatt az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel a jelen ügyben nem alkalmazandó, másrészt pedig annak értékelését, hogy a Bizottság ténylegesen megvizsgálta-e, hogy a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen veszélyeztetheti-e a döntéshozatali eljárást.

22 Egyébiránt Magyarország azt rója fel a Bizottságnak, hogy nem fejtette ki kellőképpen azokat az indokokat, amelyek miatt a megtámadott határozat eltér a korábbi döntéshozatali gyakorlatától.

23 A Bizottság vitatja Magyarország érveit.

24 Emlékeztetni kell arra, hogy – amint az az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik – az EUMSZ 296. cikk második bekezdése és az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 41. cikke (2) bekezdésének c) pontja által megkövetelt indokolást az adott jogi aktus természetéhez kell igazítani, valamint a jogi aktust kibocsátó intézmény érvelését világosan és egyértelműen kell megfogalmazni, hogy az az érdekeltek számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig a felülvizsgálati jogkört gyakorolhatóvá tegye. Az indokolási kötelezettséget az eset összes körülményeire, így különösen a jogi aktus tartalmára, a felhívott indokok jellegére, valamint a címzettek vagy a jogi aktus által közvetlenül és személyükben érintett egyéb személyek magyarázathoz fűződő érdekére tekintettel kell vizsgálni. Nem szükséges, hogy az indokolás valamennyi jelentőséggel bíró tény- és jogkérdésre külön kitérjen, amennyiben azt, hogy valamely aktus indokolása megfelel-e a fent említett rendelkezésekben foglalt követelményeknek, nem pusztán a szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére való tekintettel is (lásd ebben az értelemben: 2007. február 1-jei Sison kontra Tanács ítélet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. május 3-i Málta kontra Bizottság ítélet, T-653/16, EU:T:2018:241, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

25 Közelebbről meg kell állapítani, hogy ha valamely intézmény úgy dönt, hogy a valamely tagállamtól származó dokumentumhoz – az e tagállam által az 1049/2001 rendelet 4. cikke (5) bekezdésének megfelelően kifejezett tiltakozás ellenére – a harmadik fél kérelmező számára hozzáférést biztosít, e határozat indokolása kitűnhet mind a harmadik fél kérelmezőnek címzett, hozzáférhetővé tételről szóló határozatból, mind pedig abból a jogi aktusból, amellyel az érintett intézmény e határozat elfogadásáról tájékoztatja az említett tagállamot, mivel e jogi aktus részét képezi azon körülményeknek, amelyek között a hozzáférhetővé tételről szóló határozatot elfogadták.

26 A jelen ügyben először is a megtámadott határozatból kitűnik, hogy a Bizottság főtitkára megvizsgálta, hogy Magyarország az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében előírt anyagi jogi kivételekre alapította-e a tiltakozását, és e tekintetben megfelelően indokolta-e az

álláspontját. Másodszor a Bizottság említette, hogy a magyar hatóságok az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében előírt kivétel alapján tiltakoztak a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételével szemben, valamint azokat az indokokat, amelyekre e hatóságok az említett hozzáférhetővé tétellel szembeni tiltakozásuk érdekében hivatkoztak. A Bizottság azonban arra a következtetésre jutott, hogy a magyar hatóságok által adott magyarázatok nem indokolják az általuk hivatkozott kivétel alkalmazását. A Bizottság tehát úgy határozott, hogy a személyes adatok kitakarása mellett hozzáférést biztosított a harmadik fél kérelmező számára az érintett dokumentumokhoz.

27 Kétségtelen, hogy a megtámadott határozat nem tartalmaz kimerítő indokolást azon okokra vonatkozóan, amelyek miatt a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése nem alkalmazható. Azonban, mivel az említett határozat címzettje a harmadik fél kérelmező, és annak nem tárgya a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása, a Bizottság e határozatban nem volt köteles kimerítő jelleggel kifejteni azokat az okokat, amelyek miatt megállapította, hogy Magyarországnak az e dokumentumok hozzáférhetővé tételének megtagadása iránti kérelme nem volt megalapozott, és különösen azt, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése a jelen ügyben nem alkalmazható.

28 Egyébiránt a 2021. december 15-i levél, amely – amint az a fenti 25. pontban szerepel – a megtámadott határozat hátterének részét képezi, pontosabban kifejti azokat az okokat, amelyek miatt a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében említett kivétel a vitatott dokumentumokra nem alkalmazható. E tekintetben a Bizottság mindenekelőtt megállapította, hogy az említett rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdéséből kitűnik, hogy az e rendelkezés hatálya alá tartozó dokumentumoknak olyan ügyre kell vonatkozniuk, amellyel kapcsolatban az intézmény még nem hozott határozatot. Ezt követően a Bizottság jelezte, hogy a vitatott dokumentumok a megosztott irányítás keretében finanszírozott EFOP 2.2.5 pályázati felhívásra vonatkoznak, és az 1303/2013 rendelet 34. cikke (3) bekezdése d) pontjának megfelelően a nemzeti irányító hatóság feladata a pályázati felhívások előkészítése és közzététele. Végül a Bizottság rámutatott arra, hogy az 1303/2013 rendelet nem írja elő számára, hogy az 1303/2013 rendelet által szabályozott pályázati felhívás előkészítése és jóváhagyása keretében bármilyen döntést hozzon.

29 Ezenkívül a Bizottság kifejtette, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében szereplő kivétel alkalmazása feltételezi annak bizonyítását, hogy a kért dokumentumokhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen veszélyeztetheti az intézmény döntéshozatali eljárását, továbbá e veszély észszerűen előre látható, nem pusztán feltételezett. Márpedig a jelen ügyben a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés a Bizottság szerint nem veszélyeztethette konkrétan és ténylegesen az esetleges döntéshozatali eljárást. E tekintetben jelezte, hogy a magyar hatóságok egy másik, GESTDEM 2020/1513 hivatkozási számú, szintén az EFOP 2.2.5 pályázati felhívásra vonatkozó és a hozzáférés iránti kérelem tárgyát képezőkhöz hasonló dokumentumokra vonatkozó kérelem keretében hozzájárultak, hogy a Bizottság hozzáférést biztosítson az utóbbi dokumentumokhoz. Egyébiránt a Bizottság rámutatott arra, hogy a kért dokumentumok egy része, többek között maga a pályázati felhívás tervezete nyilvános volt.

30 Következésképpen ezen információk lehetővé teszik Magyarország számára azon indokok megértését, amelyek miatt a Bizottság úgy határozott, hogy hozzáférést biztosít a harmadik fél kérelmező számára a vitatott dokumentumokhoz, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig lehetővé teszi azt, hogy a ráruházott felülvizsgálati jogkört gyakorolja.

31 Magyarország azt is kifogásolja, hogy a Bizottság külön indokolás nélkül eltért a korábbi döntéshozatali gyakorlatától. Magyarország különösen arra hivatkozik, hogy a Bizottság mind a GESTDEM 2020/1513 hivatkozási számú hozzáférés iránti kérelem kezelése során, mind pedig az eredeti határozatban az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján tagadta meg a magyar hatóságoktól származó dokumentumokhoz való hozzáférést.

32 E tekintetben igaz, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az állandó döntéshozatali gyakorlatot követő bizottsági határozat összefoglaló jelleggel, például korábbi döntésekre hivatkozással is indokolható, amennyiben azonban a határozat lényegesen túllép a korábbi döntéshozatali gyakorlatán, a Bizottságnak érvelését explicit módon kell kifejtenie (lásd: 2019. július 10-i Bizottság kontra Icap és társai ítélet, C-39/18 P, EU:C:2019:584, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; lásd még ebben az értelemben: 2018. május 3-i Málta kontra Bizottság ítélet, T-653/16, EU:T:2018:241, 54. pont).

33 Meg kell azonban jegyezni, hogy Magyarország az ilyen döntéshozatali gyakorlat fennállásának bizonyítása érdekében arra szorítkozik, hogy egyrészt az eredeti határozatra, másrészt pedig a korábbi GESTDEM 2020/1513 hivatkozási számú hozzáférés iránti kérelemre utal, jelezve, hogy a Bizottság eredetileg megtagadta a harmadik fél kérelmezővel szemben a kért dokumentumokhoz való hozzáférést azt követően, hogy a magyar hatóságok az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján tiltakoztak. Márpedig önmagában az eredeti határozatra és a hozzáférés iránti korábbi kérelemre való hivatkozás nem bizonyítja az EFOP 2.2.5 pályázati felhívást érintő hozzáférés iránti kérelmek kezelésével kapcsolatos állandó döntéshozatali gyakorlat fennállását.

34 Egyébiránt meg kell állapítani, hogy az eredeti határozatban a Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága kétségtelenül az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése alapján tagadta meg a magyar hatóságoktól származó dokumentumokhoz való hozzáférést.

35 Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az 1049/2001 rendelet 8. cikke értelmében az ugyanezen rendelet 7. cikke szerinti első hozzáférés iránti kérelemre adott válasz csupán olyan első állásfoglalást jelent, amely a kérelmező számára az adott ügyben biztosítja annak lehetőségét, hogy a Bizottság főtitkárától a szóban forgó állásfoglalás felülvizsgálatát kérje (lásd: 2017. március 28-i Deutsche Telekom kontra Bizottság ítélet, T-210/15, EU:T:2017:224, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36 Következésképpen kizárólag a Bizottság főtitkára által elfogadott, az első állásfoglalást teljes egészében felváltó, határozat jellegű intézkedés válthat ki olyan joghatásokat, amelyek érinthetik a kérelmező vagy – mint a jelen esetben – azon tagállam érdekeit, amelytől a dokumentumok származnak, és amely tiltakozott azok hozzáférhetővé tételével szemben (lásd ebben az értelemben: 2017. március 28-i Deutsche Telekom kontra Bizottság ítélet, T-210/15, EU:T:2017:224, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

37 A Bizottság tehát egyáltalán nem volt köteles kifejteni azokat az okokat, amelyek miatt a megerősítő kérelemre válaszul elfogadott megtámadott határozatban eltért az eredeti határozattól. A Bizottságnak ugyanis kizárólag azt a megoldást kellett indokolnia, amelyet elfogadott.

38 Következésképpen az első jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

A második, a lojális együttműködés elvének megsértésére alapított jogalapról

39 A második jogalap két kifogást tartalmaz. Magyarország egyrészt arra hivatkozik, hogy a Bizottság nem biztosított lehetőséget a magyar hatóságoknak arra, hogy világosabban kifejtsék vagy újraértékeljék indokaikat, másrészt pedig arra, hogy a Bizottság nem vizsgálta hivatalból azon kivételek alkalmazásának lehetőségét, amelyek az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében a közérdek tekintetében „a Közösség vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikájának” védelmén vagy az e rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának” titkosságán alapulnak.

40 A Bizottság vitatja Magyarország érveit.

41 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése, amely kimondja, hogy bármely tagállam kérheti az intézménytől, hogy előzetes beleegyezése nélkül ne tegye hozzáférhetővé a tőle származó dokumentumot, az érintett tagállam számára lehetőséget biztosít arra, hogy részt vegyen az intézmény által meghozandó határozatban, és ebből a célból olyan döntéshozatali eljárást vezet be, amelynek célja annak megállapítása, hogy az érintett dokumentumhoz való hozzáférést meg kell-e tagadni az e rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében meghatározott anyagi jogi kivételek egyike alapján. Mindazonáltal az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése nem biztosít e tagállam számára általános és feltétel nélküli vétójogot annak érdekében, hogy a tőle származó és valamely intézmény birtokában lévő dokumentum hozzáférhetővé tételével szemben diszkrecionális alapon tiltakozhasson (lásd ebben az értelemben: 2017. július 18-i Bizottság kontra Breyer ítélet, C-213/15 P, EU:C:2017:563, 43. pont).

42 Így, mivel az európai uniós jog szabályainak végrehajtása az intézmény és az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdésében biztosított lehetőséggel élő tagállam közös feladata, és mivel ezért az ilyen végrehajtás a közöttük zajló párbeszédtől függ, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködési kötelezettségnek megfelelően kötelesek úgy eljárni és együttműködni, hogy az említett rendelkezések hatékonyan alkalmazhatók legyenek (lásd ebben az értelemben: 2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 85. pont).

43 Először is a fentiekből következik, hogy az az intézmény, amelyhez valamely tagállamtól származó dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmet nyújtottak be, és e tagállam köteles – amint az intézmény értesítette a tagállamot a kérelemről – haladéktalanul jóhiszemű párbeszédet kezdeni az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében foglalt kivételek esetleges alkalmazásáról (lásd ebben az értelemben: 2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 86. pont).

44 Ezután az érintett tagállam, amely e párbeszéd végén tiltakozik a kérdéses dokumentum hozzáférhetővé tételével szemben, köteles megindokolni e tiltakozást az említett kivételekre tekintettel (2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 87. pont).

45 Az intézmény ugyanis nem tehet eleget a tagállam által a tőle származó dokumentum hozzáférhetővé tételével szemben kinyilvánított tiltakozásnak, ha e tiltakozás minden indokolást nélkülöz, vagy ha az előadott indokolást nem az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében felsorolt kivételekre hivatkozva fogalmazták meg. Ha az érintett tagállam az intézmény általi, ez irányú kifejezett felszólítás ellenére továbbra sem ad indokolást, az intézmény

– amennyiben úgy ítéli meg, hogy az említett kivételek egyike sem alkalmazható – köteles a kért dokumentumhoz való hozzáférést megadni (2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 88. pont).

46 Végül az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdésével bevezetett döntéshozatali eljárást jellemző jóhiszemű párbeszéd azt is magában foglalja, hogy az érintett intézmény köteles lehetővé tenni a tagállam számára, hogy indokait világosabban kifejthesse, vagy azokat újraértékelje annak érdekében, hogy *prima facie* védhetőnek legyenek tekinthetők (lásd ebben az értelemben: 2017. április 5-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, T-344/15, EU:T:2017:250, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

47 A jelen ügyben, ami az első kifogást illeti, amint az a Bizottság által a magyar hatóságoknak küldött 2021. október 13-i levélből kitűnik, a Bizottság a harmadik fél kérelmező megerősítő kérelmét követően haladéktalanul párbeszédet kezdett a magyar hatóságokkal az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében előírt kivételek esetleges alkalmazásáról. Ennek során először is arról tájékoztatta az említett hatóságokat, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkében felsorolt kivételek alkalmazhatóságának vizsgálatát követően *prima facie* úgy véli, hogy a fenti 5. pontban említett dokumentumokhoz való hozzáférést kizárólag a személyes adatok védelme alapján lehet megtagadni. Ezt követően, az elvégzett előzetes értékelésre figyelemmel a Bizottság annak pontosítását kérte a magyar hatóságoktól, hogy az említett rendelet 4. cikkében felsorolt kivételek közül álláspontjuk szerint melyik tekinthető úgy, hogy annak alapján a fent említett dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadható. Végül azt kérte a magyar hatóságoktól, hogy az említett kivételekre tekintettel indokolják esetleges tiltakozásukat.

48 A fentiekből kitűnik egyrészt, hogy a Bizottság jelezte a magyar hatóságoknak, hogy álláspontja szerint az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében előírt kivétel *prima facie* nem alkalmazható, másrészt pedig lehetőséget adott az említett hatóságoknak arra, hogy ezt az elemzést cáfolják, vagy alternatív érvelést terjesszenek elő, azzal, hogy részletes és megindokolt igazoló okok előadására hívta fel őket.

49 Következésképpen Magyarország megalapozatlanul állítja, hogy a Bizottság nem biztosított számára lehetőséget arra, hogy a megtámadott határozat elfogadása előtt világosabban kifejtse indokait, vagy más lehetséges megtagadási indokokra hivatkozzon.

50 A második kifogást illetően meg kell állapítani, hogy – amint az a 2021. október 13-i levélből kitűnik – a Bizottság arról tájékoztatta a magyar hatóságokat, hogy megvizsgálta az 1049/2001 rendelet 4. cikkében felsorolt valamennyi kivétel alkalmazhatóságát, és ennek alapján azt a következtetést vonta le, hogy a hozzáférés kizárólag a személyes adatok védelme alapján tagadható meg.

51 Egyébiránt meg kell állapítani, hogy Magyarország a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételével szembeni tiltakozását nem az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) vagy (2) bekezdésének rendelkezéseire alapította.

52 Ennélfogva Magyarország megalapozatlanul rója fel a Bizottságnak, hogy a megtámadott határozatban nem fejtette ki azokat az okokat, amelyek miatt úgy ítélte meg, hogy „a Közösség vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikájának” védelmére és „az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának” védelmére alapított kivételek a jelen ügyben nem alkalmazhatók.

53 Következésképpen a második jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

A harmadik, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének megsértésére alapított jogalapról

54 A harmadik jogalap három részre tagolódik.

55 Az első rész keretében Magyarország lényegében úgy véli, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alkalmazandó a jelen ügyben, mivel a Bizottság döntéshozatali eljárása folyamatban van. Másodlagosan, a második rész keretében Magyarország azt állítja, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdését még a Bizottság döntéshozatali eljárásának hiányában is úgy kell értelmezni, hogy az az 1303/2013 rendelet hatálya alá tartozó pályázatifelhívás-tervezetek – így például az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás – véglegesítésével megbízott nemzeti irányító hatóság eljárását is védi. Végül a harmadik rész keretében Magyarország azt állítja, hogy a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele ténylegesen, súlyosan és konkrétan sérti az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás véglegesítésével kapcsolatban folyamatban lévő döntéshozatali eljárást.

A harmadik jogalap első, a Bizottság folyamatban lévő döntéshozatali eljárására alapított részéről

56 Ez az első rész két kifogásból áll.

57 Az első kifogás alátámasztása érdekében Magyarország azt állítja, hogy még ha a nemzeti irányító hatóság feladata is az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás véglegesítéséről szóló határozat meghozatala, nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy e határozatot az ESB-alapok megosztott irányítása keretében hozzák meg. E tekintetben Magyarország azzal érvel, hogy figyelembe véve a Bizottság audit hatáskörét és a pénzügyi korrekciók alkalmazásának lehetőségét, a nemzeti irányító hatóság érdekében áll a Bizottságtól kapott iránymutatások követése. Így az uniós pénzügyi forrásokat érintő olyan területen, amelyen a Bizottság biztosítja az ESB-alapok jogszerű és szabályszerű felhasználását, a döntést kétségkívül a nemzeti hatóság hozza meg, de az intézmény által meghatározott keretek között és az utóbbi utólagos ellenőrzése mellett, ami a Bizottságnak a döntéshozatali eljárásban való részvételéről tanúskodik.

58 A második kifogás alátámasztására Magyarország azt állítja, hogy a Bizottság jogosult dönteni az 1303/2013 rendelet által szabályozott operatív programok módosításáról. Márpedig Magyarország azt állítja, hogy megfelelően indokolt kérelmet kíván benyújtani az operatív program módosítása iránt, amely befolyásolhatja az EFOP 2.2.5 pályázati felhíváshoz kapcsolódó források elosztását. Magyarország egyébiránt vitatja, hogy a Bizottságnak az operatív program módosítása iránti kérelem jóváhagyására irányuló döntéshozatali eljárása csak az említett program módosítása iránt benyújtott hivatalos kérelmet követően kezdődik meg. Magyarország szerint a Bizottságnak az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése értelmében vett döntéshozatali eljárása attól az időponttól kezdődik, amikor párbeszéd indul a tagállam és a Bizottság között a jövőbeli módosítás irányának meghatározása érdekében.

59 A Bizottság vitatja Magyarország érveit.

60 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy (1) preambulumbekezdése értelmében az 1049/2001 rendelet illeszkedik az EUSZ 1. cikk második bekezdésében kifejezett azon szándékhoz, hogy „az Európai Unióról szóló szerződés új szakaszt jelent[sen] az Európa népei közötti egyre szorosabb

egység létrehozásának” folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg (lásd: 2020. január 22-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61 Ezen alapvető uniós célkitűzést tükrözi egyfelől az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdése is, amely többek között előírja, hogy az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el, amely elvet megerősít az EUSZ 10. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdése is, másfelől pedig az, hogy a Charta 42. cikke biztosítja dokumentumokhoz való hozzáférés jogát (lásd: 2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

62 Ennek érdekében az 1049/2001 rendelet célja – amint azt annak (4) preambulumbekezdése és 1. cikke kimondja –, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az uniós intézmények dokumentumaihoz a köz- vagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapuló bizonyos korlátozások mellett, amelyeket – mivel eltérnek az e cikk által megfogalmazott elvtől – szigorúan kell értelmezni és alkalmazni (lásd: 2023. szeptember 7-i Breyer kontra REA ítélet, C-135/22 P, EU:C:2023:640, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

63 Az e hozzáférés alóli kivételek között szerepel az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt kivétel, amelyből kitűnik, hogy valamely uniós intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha e dokumentum hozzáférhetővé tétele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik, azzal, hogy a fenti feltételeknek együttesen kell teljesülniük.

64 A jelen ügyben a vitatott dokumentumok a magyar hatóságok által az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás véglegesítése tárgyában a Bizottsághoz intézett levelezéssel kapcsolatosak. E dokumentumok az említett pályázatifelhívás-tervezettel kapcsolatos belső eszmecserére vonatkoznak, amely tervezetet a megtámadott határozat elfogadásának időpontjában még nem tettek közzé véglegesen.

65 Vizsgálni kell tehát az 1303/2013 rendeletben meghatározott intézményi keretet annak meghatározása érdekében, hogy az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás véglegesítése keretében a Bizottságnak határozatot kellett-e hoznia.

66 Előzetesen meg kell állapítani, hogy az ESB-alapok megosztott irányítás alá tartoznak.

67 E tekintetben az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 193., 1. o.; helyesbítés: HL 2019. L 60., 36. o.) 63. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy „[a]mikor a Bizottság megosztott irányítás keretében hajtja végre a költségvetést, egyes, a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokat átruházza a tagállamokra”.

68 Egyébiránt az 1303/2013 rendelet 73. cikke szerint „[a] megosztott irányítás elvével összhangban a tagállamok és a Bizottság az ebben a rendeletben és az alapspecifikus szabályokban meghatározott feladatköreiknek megfelelően felelősek a programok irányításáért és ellenőrzéséért”.

69 Közelebbről, az 1303/2013 rendelet 74. cikke a tagállamokra a megosztott irányítás keretében háruló feladatokra hivatkozik. E tekintetben az említett rendelet 74. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy „[a] tagállamok teljesítik az irányítási, kontroll- és auditkötelezettségeket, továbbá vállalják az ezek eredményeként jelentkező feladatokat, amelyeket a költségvetési rendeletben és az alapspecifikus szabályokban a megosztott irányítással kapcsolatban meghatározott szabályok megállapítanak”.

70 Ezenkívül az 1303/2013 rendelet 75. cikke meghatározza a Bizottság hatásköreit és feladatait. E tekintetben az említett cikk (1) bekezdéséből kitűnik, hogy a Bizottság meggyőződik arról, hogy a tagállamok felállították az irányítási és kontrollrendszereket, és hogy ezek a rendszerek eredményesen működnek a programok végrehajtása során.

71 Ami a tagállamok feladatait illeti, rá kell mutatni, hogy az 1303/2013 rendelet 4. cikkének (4) bekezdése alapján a tagállamok – a megfelelő területi szinten, az intézményi, jogi és pénzügyi keretükkel összhangban – és az általuk erre a célra kijelölt szervezetek felelőssége a programok elkészítése és végrehajtása, valamint feladataik elvégzése, partnerségben az 5. cikkben említett releváns partnerekkel, e rendelettel és az alapspecifikus szabályokkal összhangban.

72 Ennek keretében az 1303/2013 rendelet 34. cikke (3) bekezdésének d) pontjából kitűnik, hogy a pályázati felhívások előkészítése és közzététele kizárólagosan a tagállamok feladatát képezi.

73 Egyébiránt az 1303/2013 rendelet 125. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a műveletek kiválasztásával kapcsolatban az irányító hatóság kialakít, és jóváhagyás után megfelelő eljárásokat és kritériumokat alkalmaz az ESB-alapokból finanszírozott műveletek kiválasztására.

74 Amint az az 1303/2013 rendelet 110. cikke (2) bekezdésének a) pontjából kitűnik, az említett rendelet 125. cikkének (3) bekezdésében említett jóváhagyás a műveletek kiválasztási módszerének és kritériumainak a tagállam által az ugyanezen rendelet 47. és 48. cikkével összhangban létrehozott monitoringbizottság általi jóváhagyására, nem pedig a Bizottság általi jóváhagyásra utal.

75 A fent említett rendelkezések azt mutatják, hogy az 1303/2013 rendelettel szabályozott pályázati felhívások, amelyek meghatározzák az ESB-alapok által finanszírozandó műveletek kiválasztása során tiszteletben tartandó kritériumokat, a tagállamok kizárólagos feladatai közé tartoznak.

76 Ebből következik, hogy az 1303/2013 rendelet nem ruház különös hatáskört a Bizottságra az e rendelet által szabályozott pályázati felhívások véglegesítésének folyamatában, így a Bizottság megalapozottan vélte úgy, hogy *prima facie* nem volt köteles az EFOP 2.2.5 pályázati felhívásra vonatkozó határozatot hozni.

77 Mindazonáltal a Törvényszéknek meg kell vizsgálnia a Magyarország által e jogalap jelen részének alátámasztására felhozott kifogásokat.

– Az első, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének – a Bizottságnak az EFOP 2.2.5 pályázatifelhívás-tervezet véglegesítésére gyakorolt befolyása miatti – alkalmazhatóságára alapított kifogásról

78 Magyarország azt állítja, hogy az a tény, miszerint a Bizottság az EFOP 2.2.5 pályázati felhíváshoz kapcsolódó döntéshozatali eljárás keretében észrevételeket tehet, vagy utólagosan, pénzügyi korrekciók terhe mellett ellenőrizheti ezen észrevételek tiszteletben tartását, nagymértékben meghatározza a nemzeti irányító hatóságnak az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás véglegesítése vonatkozásában hozott határozatát. A Bizottságnak a megosztott irányítás keretében fennálló ezen befolyását úgy kell érteni, hogy a nemzeti irányító hatóságtól származó határozat, még ha az alakilag nem is minősül a Bizottság határozatának, a Bizottság döntéshozatali eljárásának szerves részét képezi. Ezért Magyarország szerint az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás keretében a nemzeti irányító hatóság és a Bizottság között megvalósuló belső egyeztetéseket és tanácskozásokat az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján még akkor is védelemben kell részesíteni, ha a Bizottságnak nem kell szigorú értelemben vett határozatot elfogadnia.

79 Magyarország érvelése felveti az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel hatályának kérdését. Pontosabban a Törvényszék feladata annak meghatározása, hogy a megosztott irányítás keretében, amikor a Bizottság párbeszédet folytat a magyar hatóságokkal az ESB-alapok által finanszírozott pályázati felhívás véglegesítése kapcsán, a Bizottság döntéshozatali eljárása magában foglalja-e a fent említett párbeszédet is, anélkül hogy ez utóbbi szükségszerűen a Bizottság határozatának elfogadásához vezetne.

80 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (lásd: 2023. július 13-i G GmbH ítélet, C-134/22, EU:C:2023:567, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

81 Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének megfogalmazását illetően emlékeztetni kell arra, hogy az olyan ügyre vonatkozó dokumentumokat érint, amellyel kapcsolatban az intézmény még nem hozott határozatot, ami nyilvánvalóan a hozzáférés iránti kérelem benyújtásának időpontjában „folyamatban lévő intézményi döntéshozatali eljárás” fogalmára utal.

82 E tekintetben a Bíróság lényegében azt mondta ki, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján csak annyiban tagadható meg, amennyiben a döntéshozatali eljárás valamely határozat meghozatalára vonatkozik (2020. december 17-i De Masi és Varoufakis kontra EKB ítélet, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, 73. pont).

83 A rendszertani értelmezést illetően meg kell jegyezni, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése egyértelmű különbséget tesz aszerint, hogy az eljárás befejeződött-e, vagy sem. Ekképpen e rendelkezés első albekezdése szerint a döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivétel hatálya alá tartozik valamennyi, az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentum, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot. Ugyanezen rendelkezés második albekezdése úgy rendelkezik, hogy a döntés meghozatalát követően a szóban forgó kivétel kizárólag azon dokumentumokra alkalmazható, amelyek az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott állásfoglalásokat tartalmaznak (2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és Bizottság ítélet, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 78. pont).

84 Így az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése által biztosított védelem a határozat meghozataláig tart.

85 Ami a teleologikus értelmezést illeti, amint az a fenti 62. pontból kitűnik, a szóban forgó cikk minden olyan értelmezése, amely túlmegy magán a szövegen, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel hatályának kiterjesztéséhez vezetne.

86 Így a fenti 81–85. pontból az következik, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alkalmazásának feltétele egy olyan eljárás azonosítása, amelynek végén az uniós jog feljogosít valamely uniós intézményt egy meghatározott határozat elfogadására.

87 A jelen ügyben elsősorban emlékeztetni kell arra, hogy – amint az a fenti 76. pontból kitűnik – a Bizottságnak nem kellett egy meghatározott határozatot hoznia az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás véglegesítésére vonatkozóan.

88 Másodsorban, noha Magyarország azt állítja, hogy a nemzeti irányító hatóság és a Bizottság között a pályázati felhívás véglegesítésére irányuló eljárás keretében konzultációkra vagy belső tanácskozásokra kerül sor, azt nem állítja, hogy a Bizottságnak határozatot kellett hoznia.

89 Harmadsorban, bár a Bizottság észrevételeket tehetett az EFOP 2.2.5 pályázatifelhívás-tervezetre vonatkozóan, különösen annak az említett projektet magában foglaló operatív programmal való összhangjára tekintettel, valamint annak biztosítása érdekében, hogy a magyar hatóságok jogszerűen és szabályosan használják fel az ESB-alapokat, ebből nem következik, hogy ezen észrevételek meghatározók a Bizottság saját döntéshozatali eljárásának fennállása szempontjából, és lehetővé teszik, hogy az említett kiírást ezen intézmény határozatával azonosnak lehessen tekinteni. Ezek az észrevételek ugyanis egyáltalán nem befolyásolják a Bizottság által meghozható olyan határozatokat, mint amelyek például a pénzügyi korrekció alkalmazására vagy a pályázati felhíváshoz kapcsolódó kifizetések felfüggesztésére vonatkoznak.

90 Ezenfelül, amennyiben a Bizottság kétségeit vagy aggályait fejezi ki az 1303/2013 rendelet hatálya alá tartozó pályázatifelhívás-tervezet szabályszerűségével kapcsolatban, meg kell állapítani, hogy a nemzeti irányító hatóság dönthet úgy, hogy végrehajtja a Bizottság által javasolt módosításokat, ezáltal biztosítva, hogy az említett projekt továbbra is uniós társfinanszírozásban részesüljön, anélkül hogy szükség lenne a Bizottság határozatára. Ezen túlmenően a nemzeti irányító hatóság dönthet úgy is, hogy nem módosítja a pályázati felhívást, és kizárólag a tagállam által lekötött forrásokból finanszírozza a projektet. Ezenkívül abban az esetben, ha a pályázati felhívás tervezete nem egyeztethető össze a Bizottság által jóváhagyott operatív programmal, a nemzeti hatóságok feladata, hogy ebből az uniós jog figyelembevételével, a nemzeti jogra tekintettel levonják a következtetéseket.

91 E tekintetben meg kell állapítani, hogy nincs akadálya annak, hogy a kifizetési határidők megszakítására, az 1303/2013 rendelet által szabályozott pályázati felhíváshoz kapcsolódó kifizetések felfüggesztésére vagy a valamely operatív programhoz kapcsolódó uniós hozzájárulás egészének vagy egy részének megszüntetésére irányuló bizottsági határozattal érintett tagállam úgy döntsön, hogy a pályázati felhívás alapján odaítélt projektek finanszírozása érdekében az uniós finanszírozás visszavont részét a saját forrásaiból fedezi. E tekintetben különösen meg kell állapítani, hogy az 1303/2013 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében az ESB-alapokat a megfelelő nemzeti, regionális vagy helyi támogatások kiegészítéseként vagy az azokhoz való hozzájárulásként hozták létre, mivel az említett rendelet (87) preambulumbekezdése azt is

pontosítja, hogy az ESB-alapokból származó támogatás nem helyettesítheti az állami vagy azzal egyenértékű strukturális kiadásokat (lásd: 2020. szeptember 2-i ENIL Brussels Office és társai kontra Bizottság végzés, T-613/19, nem tették közzé, EU:T:2020:382, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

92 Ennélfogva a Bizottságnak a megosztott irányítás költségvetési szabályai által szabályozott eljárásban való puszta részvétele nem igazolhatja azt, hogy ez az eljárás az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében az említett intézmény döntéshozatali eljárásának részét képezi. Amint ugyanis az a fenti 68–74. pontból kitűnik, feladatoknak a Bizottság által a nemzeti irányító hatóságokra történő, a megosztott irányításra jellemző átruházása nem érinti a Bizottság és a tagállamok hatásköreit, amelyeket az 1303/2013 rendelet rendelkezései egyértelműen meghatároznak, és így a döntéshozatali eljárásuk nem téveszthető össze.

93 A fentiekből következik, hogy az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás véglegesítésének folyamata keretében a Bizottságnak nem kellett határozatot elfogadnia. Így a nemzeti irányító hatóság és a Bizottság között ilyen eljárás keretében folytatott konzultációk és belső tanácskozások során a Bizottság által kapott dokumentumok nem tekinthetők úgy, mint amelyek valamely uniós intézmény folyamatban lévő döntéshozatali eljárására vonatkoznak. Következésképpen nem tekinthetők úgy, mint amelyek az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében „olyan ügyre vonatkozó dokumentum[ok], ame[lyekk]el kapcsolatosan az [uniós] intézmény még nem hozott határozatot”.

94 Az ennek ellentmondó megoldás ellentétes lenne a fenti 62. pontban felidézett, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének szigorú értelmezésére vonatkozó követelménnyel.

95 Következésképpen a harmadik jogalap első részének első kifogását mint megalapozatlant el kell utasítani.

– A második, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének – a Bizottságnak az 1303/2013 rendelet által szabályozott operatív programok módosítására vonatkozóan fennálló hatásköre miatti – alkalmazhatóságára alapított kifogásról

96 A második kifogás alátámasztása érdekében Magyarország rámutat arra, hogy még ha az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás véglegesítéséről szóló határozat meghozatala a nemzeti irányító hatóság feladata is, a Bizottságnak az 1303/2013 rendelet 30. cikkének (2) bekezdése értelmében határozatot kell hoznia az operatív programok módosításáról.

97 E tekintetben az 1303/2013 rendelet 30. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, hogy a Bizottság feladata annak biztosítása, hogy az operatív programok tagállamok által javasolt módosításai megfeleljenek az uniós jogi rendelkezéseknek és követelményeknek. Ennek keretében a Bizottság értékeli az érintett tagállam által benyújtott módosítási javaslatokat, és a módosítások jóváhagyásáról szóló végleges határozat elfogadása előtt ajánlásokat és észrevételeket tehet e javaslatokra vonatkozóan. Ha tehát egy operatív program módosítására irányuló javaslatról megállapításra kerül, hogy összhangban van az uniós követelményekkel, a Bizottság hivatalosan jóváhagyja azt.

98 Következésképpen azon operatív program módosítása esetén, amelyhez az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás tartozik, úgy tekinthető, hogy a Bizottságnak határozatot kellett elfogadnia, és ezért bizottsági döntéshozatali eljárás volt folyamatban.

99 Mindazonáltal, egyrészt meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat elfogadásának időpontjában a magyar hatóságok nem nyújtottak be kérelmet azon operatív program módosítása iránt, amelyhez az EFOP 2.2.5 pályázatifelhívás-tervezet tartozott.

100 Másrészt a vitatott dokumentumok nem az operatív program módosítása iránt Magyarország által benyújtható hipotetikus kérelemre, hanem a Bizottság és a nemzeti irányító hatóság között az EFOP 2.2.5 pályázatifelhívás-tervezetről folytatott véleménycserére vonatkoztak. Végül Magyarország nem fejti ki, hogy a Bizottság és a nemzeti irányító hatóság között az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás véglegesítésével kapcsolatban folytatott levelezéshez való hozzáférés hogyan veszélyeztethette volna egy másik eljárásra, azaz az operatív program módosítására irányuló hipotetikus kérelemre vonatkozó döntéshozatali eljárást.

101 Ebből következik, hogy a megtámadott határozat elfogadásának időpontjában egyáltalán nem volt folyamatban bizottsági döntéshozatali eljárás, és ennek következtében Magyarország nem alapíthatta érvényesen az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételre a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételével szembeni tiltakozását.

102 A fentiekre tekintettel a harmadik jogalap első részének második kifogását mint megalapozatlant, és ennélfogva a harmadik jogalap első részét teljes egészében el kell utasítani.

A harmadik jogalap második, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének a nemzeti irányító hatóságok döntéshozatali eljárására való alkalmazhatóságára alapított részéről

103 Másodlagosan Magyarország azt állítja, hogy amennyiben a Törvényszék azt állapítaná meg, hogy nem a Bizottság, hanem a tagállam irányító hatósága jogosult az ügyben döntést hozni azzal, hogy közzéteszi a pályázati felhívást, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének a nemzeti irányító hatóság döntéshozatali ejárását is védelemben kell részesítenie.

104 Magyarország rámutat, hogy bár az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése a szövege alapján kétségkívül kizárólag az intézmények döntéshozatali eljárását védi, a jelen ügy sajátos jellegére tekintettel e rendelkezés hatályát nem szabad kizárólag az uniós intézményekre korlátozni.

105 Először is azzal érvel, hogy az uniós ügynökségek jogosultak arra, hogy e kivételre a saját döntéshozatali eljárásuk védelme érdekében hivatkozzanak.

106 Másodszor Magyarország lényegében azt állítja, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének megszorító értelmezése azt eredményezi, hogy a tagállamok azon lehetősége, hogy az említett rendelet 4. cikke (5) bekezdésének megfelelően az ugyanezen rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében foglalt indokokra tekintettel a dokumentumok hozzáférhetővé tételének megtagadását kérjék, gyakorlatilag kiüresedik. E tekintetben megjegyzi, hogy a tagállamok kizárólag az említett rendelet 4. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt kivételekre hivatkozhatnak, és ennélfogva nincsenek abban a helyzetben, hogy megvédjék a saját hatóságaik döntéshozatali eljárását, ami ezen eljárást veszélyeztetné, és így az Unió pénzügyi forrásait érintő területen a döntéshozó személyen alapuló, indokolatlan hátrányos megkülönböztetést hoz létre.

107 Egyébiránt azon tagállam jogos érdekei, amelynek nemzeti joga lehetővé teszi a kért dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását, nem részesülnek védelemben, mivel az uniós jog lehetővé teszi az intézményhez való közvetlen fordulás révén a nemzeti szabály megkerülését. Magyarország rámutat arra, hogy ez aláásná a tagállamoknak az intézményekbe vetett bizalmát, és ezáltal csökkentené a tagállamok és a Bizottság közötti egyeztetési folyamatok hatékonyságát.

108 A Bizottság vitatja Magyarország érveit.

109 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet 1. cikkének a) pontja értelmében e rendeletben az „intézmény” kifejezés a Parlamentet, a Tanácsot vagy a Bizottságot jelöli, míg az említett rendelet 3. cikkének b) pontja a „harmadik fél” kifejezéssel minden természetes vagy jogi személyt, vagy pedig az érintett intézményen kívüli szervezetet jelöl, a tagállamokat és a nem közösségi intézményeket is beleértve.

110 A jelen ügyben először is az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének rendelkezéseiből kitűnik, hogy e cikknek nem célja a tagállamok vagy az uniós intézményektől eltérő jogi személyek döntéshozatali eljárásainak védelme. E rendelkezés szövege ugyanis kizárólag azokra a dokumentumokra vonatkozik, amelyek „olyan ügyre vonatkoz[nak], amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot”.

111 Másodszor emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jogalkotó többek között eltörölte az 1049/2001 rendeletet megelőző jogi helyzetben érvényesülő kibocsátói szabályt. E szabály magában foglalta, hogy amikor az intézmény birtokában lévő dokumentum kibocsátója természetes vagy jogi személy, tagállam, egyéb közösségi intézmény vagy szerv, illetve bármely más nemzeti vagy nemzetközi szervezet, a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmet közvetlenül e dokumentum kibocsátójához kellett intézni (lásd ebben az értelemben: 2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 56. pont).

112 Így az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel akként történő értelmezése, hogy az a nemzeti irányító hatóságok döntéshozatali eljárását is védi, az említett kibocsátói szabály – legalábbis részleges – rejtett módon történő újbóli bevezetéséhez vezetne a tagállami döntéshozatalt érintő valamennyi dokumentum tekintetében. Márpedig az ilyen értelmezés nem lenne összeegyeztethető sem az EUMSZ 15. cikk, sem pedig az 1049/2001 rendelet céljával, amely abban áll, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az uniós intézmények dokumentumaihoz az Unió valamennyi tevékenységi területén.

113 Harmadszor, amint az a fenti 62. pontból kitűnik, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének minden olyan értelmezése, amely túlmegy magán a szövegen, az e rendelkezésben előírt kivétel hatályának kiterjesztéséhez vezetne. E rendelkezés olyan kiterjesztő értelmezéséről lenne tehát szó, amely nem teszi lehetővé az érintett megtagadási ok terjedelmének körülhatárolását.

114 E megállapításokat Magyarország egyéb érvei nem kérdőjelezhetik meg.

115 Először is Magyarország azt állítja, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének szó szerinti értelmezése nem tenné lehetővé az uniós ügynökségek számára, hogy a saját döntéshozatali eljárásuk védelme érdekében az említett cikkre hivatkozzanak, mivel az 1049/2001 rendeletnek az ügynökségekre való kiterjesztését lehetővé tevő különös rendelkezések kizárólag e rendelet tulajdonképpeni hatályát érintik, de nem módosítják annak tartalmát, így többek között

ugyanezen rendeletnek a dokumentumok hozzáférhetővé tétele alóli kivételekről szóló 4. cikkét. Márpedig Magyarország rámutat arra, hogy a 2018. február 5-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet (T-729/15, EU:T:2018:67) alapjául szolgáló ügyben sem a Törvényszék, sem pedig a fent hivatkozott ítéletet fellebbezés folytán helybenhagyó Bíróság nem vitatta az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének az ügynökségek döntéshozatali eljárására való alkalmazását.

116 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az 1049/2001 rendelet alkalmazását az ügynökségek alapító aktusaiban foglalt különös rendelkezések alapján az ügynökségekre is kiterjesztették. Közelebbről, ami az Európai Gyógyszerügynökséget (EMA) illeti, az emberi, illetve állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó közösségi eljárások meghatározásáról és az Európai Gyógyszerügynökség létrehozásáról szóló, 2004. március 31-i 726/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 136., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 34. kötet, 229. o.) 73. cikke kifejezetten előírja, hogy az 1049/2001 rendeletet kell alkalmazni az EMA birtokában lévő dokumentumokra, és az EMA igazgatótanácsa elfogadja az e rendelet végrehajtására szolgáló rendelkezéseket.

117 Az ügynökségek tehát az alapító aktusaikban szereplő különös rendelkezések alapján jogosultak arra, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt valamennyi kivételt ugyanúgy alkalmazzák, mint ahogyan azt az intézmények a birtokukban lévő valamennyi dokumentum tekintetében teszik.

118 Ebből következik, hogy – amint arra a Bizottság helyesen rámutat – az 1049/2001 rendeletnek az EMA és más uniós ügynökségek döntéshozatali eljárásaira való alkalmazása a másodlagos uniós jog világos és egyértelmű szabályaiból, nem pedig az említett rendelet értelmében vett „intézmény” fogalmának a Törvényszék általi tág értelmezéséből ered.

119 Másodszor Magyarország azt állítja, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének megszorító értelmezése azt eredményezi, hogy a tagállamok azon lehetősége, hogy az említett rendelet 4. cikke (5) bekezdésének megfelelően az ugyanezen rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt indokokra tekintettel a dokumentumok hozzáférhetővé tételének megtagadását kérjék, gyakorlatilag kiüresedik.

120 E tekintetben az ítélkezési gyakorlat kétségkívül elismerte, hogy a tagállamok hivatkozhatnak az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésére (2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 76., 81., 83. és 93. pont; 2012. június 21-i IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds kontra Bizottság ítélet, C-135/11 P, EU:C:2012:376, 62–66. pont).

121 Mindazonáltal az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése a tagállamoktól származó, valamely uniós intézmény által kapott, az utóbbi folyamatban lévő döntéshozatali eljárására vonatkozó dokumentumokra alkalmazandó. E cikk tehát nem alkalmazandó a tagállamok döntéshozatali eljárásával kapcsolatos dokumentumokra.

122 Harmadszor, a Magyarország által a nemzeti irányító hatóságok döntéshozatali eljárásának veszélyeztetésére és a tagállamok nemzeti jog által védett jogos érdekeinek védelmére alapított érveknek sem lehet helyt adni.

123 Az 1049/2001 rendelet 2. cikkének (3) bekezdése ugyanis előírja, hogy e rendelet az uniós intézmények birtokában lévő dokumentumokra alkalmazandó, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Unió tevékenységi területeire

vonatkoznak. E cikkből tehát kitűnik, hogy főszabály szerint – a minősített dokumentumok kivételével, amelyeket ugyanezen cikk (5) bekezdésének megfelelően különleges bánásmódban kell részesíteni – egy nemzeti hatóság által a valamely intézmény rendelkezésére bocsátott dokumentum ettől a pillanattól kezdve, az ezen intézményhez intézett, dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem vonatkozásában kizárólag az uniós jog hatálya alá, az említett intézmény felelőssége alá tartozik.

124 Egyébiránt meg kell állapítani, hogy a tagállamok jogos érdekei az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt kivételek alkalmazása révén is védelemben részesíthetők.

125 Negyedszer Magyarország megjegyzi, hogy a nemzeti irányító hatóságok döntéshozatali eljárása számára biztosított védelem hiánya aláásná a tagállamoknak az intézményekbe vetett bizalmát, és ezáltal csökkentené a tagállamok és a Bizottság közötti egyeztetési folyamatok hatékonyságát.

126 Meg kell állapítani, hogy a tagállamok és az intézmények közötti kommunikációt érintő negatív hatások kockázatára és a felek közötti egyeztetési folyamatok hatékonyságának csökkenésére való puszta utalás nem elegendő annak megállapításához, hogy a nemzeti irányító hatóságok döntéshozatali eljárását az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétellel is védeni kell. Ez ugyanis azt jelentené, hogy a tagállamoknak e tárgykörben diszkrecionális jogkört biztosítanak, vagy legalábbis azt, hogy a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos, e rendelet által kialakított politikát az ehhez kapcsolódó nemzeti politikáknak rendelik alá. Márpedig ez sem a dokumentumokhoz való hozzáférésnek az 1049/2001 rendelet által kialakított rendszerével, sem pedig az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamokra háruló, a Bizottsággal való lojális együttműködésre vonatkozó kötelezettséggel nem lenne összeegyeztethető (lásd ebben az értelemben: 2011. május 24-i Batchelor kontra Bizottság ítélet, T-250/08, EU:T:2017:236, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

127 Ebből következik, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésén alapuló kivételt nem lehet úgy értelmezni, hogy az a nemzeti irányító hatóság döntéshozatali eljárását is védi. Ennélfogva a harmadik jogalap második részét mint megalapozatlant el kell utasítani.

A harmadik jogalap harmadik, az EFOP 2.2.5 pályázatifelhívás-tervezet véglegesítéséhez kapcsolódó döntéshozatali eljárás védelmének súlyos, tényleges és konkrét megsértésére alapított részéről

128 E rész alátámasztása érdekében Magyarország azt állítja, hogy a magyar hatóságok és a Bizottság között az EFOP 2.2.5 pályázati felhívással kapcsolatban folytatott teljes levelezés nyilvánosságra hozatala veszélyeztetheti a pályázati felhívás véglegesítését, mivel a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele olyan bennfentes információt biztosíthat egyes szervezeteknek, amely lehetővé tenné számukra a pályázati felhívásra benyújtott pályázatuk jobb előkészítését, azon versenytárs szervezetek kárára, amelyek a pályázati felhívás közzétételekor nem rendelkeznek ugyanezen szintű információval.

129 A jelen ügy körülményei között a Törvényszék úgy véli, hogy a teljesség kedvéért meg kell vizsgálni, hogy teljesül-e a fenti 63. pontban említett, a döntéshozatali eljárás védelmének súlyos sérelmére alapított feltétel, és ennek megfelelően elemezni kell a Magyarország által az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alkalmazásának igazolására felhozott indokokat, feltéve hogy e rendelkezés a jelen ügyben alkalmazandó.

130 E tekintetben, önmagában az a körülmény, hogy valamely dokumentum a hozzáférési jog alóli, az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt valamely kivétellel védett érdekre vonatkozik nem elegendő e kivétel alkalmazásának igazolásához (lásd: 2014. július 3-i Tanács kontra in ’t Veld ítélet, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

131 Pontosabban az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alkalmazása feltételezi annak bizonyítását, hogy a kért dokumentumokhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen veszélyeztetheti az intézmény döntéshozatali eljárását, továbbá e veszély észszerűen előre látható, nem pusztán feltételezett (lásd: 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

132 Ezenfelül az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének alkalmazásához a döntéshozatali eljárást fenyegető veszélynek súlyosnak kell lennie. Ez különösen akkor áll fenn, ha az érintett dokumentum hozzáférhetővé tétele jelentős hatást gyakorol a döntéshozatali eljárásra. A súlyosság értékelése az adott ügy valamennyi körülményétől függ, különösen e hozzáférhetővé tétel döntéshozatali eljárásra gyakorolt azon negatív hatásaitól, amelyekre az intézmény hivatkozik (lásd: 2011. június 7-i Toland kontra Parlament ítélet, T-471/08, EU:T:2011:252, 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

133 A jelen ügyben a Magyarország által előadott indokok alapján nem határozható meg, hogy a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele mennyiben érintheti ténylegesen, súlyosan és konkrétan a Bizottság döntéshozatali eljárását.

134 Magyarország ugyanis annak állítására szorítkozik, hogy a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetheti az egyenlő bánásmód elvét, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét és az átláthatóság elvét, mivel az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás potenciális kedvezményezettjei olyan információkhoz juthatnak, amelyek tisztességtelen versenyelőnyt biztosítanak számukra.

135 Márpedig meg kell állapítani, hogy Magyarország állításait egyáltalán nem támasztják alá részletesen kifejtett érvek, sem pedig arra vonatkozó bizonyítékok, hogy tisztességtelen versenyelőny valós veszélye állna fenn, ha a vitatott dokumentumokat hozzáférhetővé tennék azt megelőzően, hogy a nemzeti irányító hatóság véglegesen elfogadja az EFOP 2.2.5 pályázati felhívást.

136 Egyébiránt, amint az az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, a belső dokumentumokhoz való hozzáférés negatív következményeinek kockázatára, valamint az eljárás érintettek általi befolyásolásának lehetőségére történő egyszerű utalás nem elegendő annak bizonyításához, hogy az említett dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné az érintett intézmény döntéshozatali eljárását (2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ítélet, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 83. pont).

137 Ezenkívül Magyarország nem szolgált olyan pontosításokkal, amelyek lehetővé tennék a Bizottság azon elemzésének vitatását, amely szerint a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele a megtámadott határozat elfogadásának időpontjában nem veszélyeztethette az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás véglegesítéséhez kapcsolódó, folyamatban lévő döntéshozatali eljárást, mivel e pályázati felhívás tartalma ebben az időpontban online hozzáférhető volt a nyilvánosság számára.

138 Az ítélkezési gyakorlatból ugyanis kitűnik, hogy a Törvényszék azon kockázat értékelése keretében, hogy valamely dokumentum hozzáférhetővé tétele sérti-e az 1049/2001 rendelet 4. cikke által védett valamely érdeket, figyelembe veheti azt a tényt, hogy a hozzáférhetővé tenni kért dokumentum tartalmának lényegét már az említett dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó vagy engedélyező határozat meghozatala előtt nyilvánosságra hozták (lásd ebben az értelemben: 2014. július 3-i Tanács kontra in ’t Veld ítélet, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 60. pont).

139 Egyébiránt a Bizottság megjegyzi, hogy a Bizottságtól származó valamennyi dokumentumot közölték a harmadik fél kérelmezővel. Ily módon ez utóbbi pontos ismeretekkel rendelkezik a Bizottság és a magyar hatóságok között az EFOP 2.2.5 pályázatifelhívás-tervezettel kapcsolatban folytatott megbeszélések hátteréről és tárgyáról.

140 Ennélfogva, az ítélkezési gyakorlat által meghatározott, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének szigorú értelmezésére vonatkozó kötelezettség annak megállapításához vezet, hogy Magyarország nem bizonyította, hogy a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele az említett hozzáférhetővé tétel iránti kérelem időpontjában ténylegesen és súlyosan veszélyeztette az EFOP 2.2.5 pályázati felhívás véglegesítéséhez kapcsolódó döntéshozatali eljárást.

141 A Bizottság tehát helyesen állapította meg, hogy a jelen ügy sajátos körülményei között a Magyarország által hivatkozott, a tisztességtelen versenyelőny kockázatára vonatkozó indok megalapozatlan.

142 Következésképpen a harmadik jogalap harmadik részét mint megalapozatlant, és ennélfogva a harmadik jogalapot teljes egészében el kell utasítani.

A negyedik, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik franciabekezdésének megsértésére alapított jogalapról

143 E jogalap alátámasztása érdekében Magyarország arra hivatkozik, hogy még ha a Törvényszék úgy is ítélné meg, hogy a Bizottságnak a megosztott irányítás keretében ellátott tevékenysége nem tekinthető az utóbbi intézmény „döntéshozatali eljárásának”, az kétségkívül besorolható az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik franciabekezdésében említett „vizsgálati tevékenységek” körébe.

144 Meg kell jegyezni, hogy Magyarország semmilyen módon nem támasztja alá azon állítását, amely szerint a Bizottság megosztott irányítással kapcsolatos tevékenységét úgy kell tekinteni, mint amely az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik franciabekezdésében említett vizsgálati tevékenységek körébe tartozik.

145 Márpedig emlékeztetni kell arra, hogy a Törvényszék eljárási szabályzata 76. cikkének d) pontja értelmében a keresetlevélnek tartalmaznia kell a jogvita tárgyát, a felhozott jogalapokat és érveket, valamint az említett jogalapok rövid ismertetését. Konkrétabban, a keresetlevélben egyértelműen ki kell fejteni azt a jogalapot, amelyre a keresetet alapították, így nem felel meg az eljárási szabályzatban támasztott követelményeknek, ha csak elvontan utalnak rá. Hasonló követelmények érvényesülnek a jogalap alátámasztására felhozott kifogás tekintetében (lásd ebben az értelemben: 2021. március 10-i Ayuntamiento de Quart de Poblet kontra Bizottság ítélet, T-539/18, nem tették közzé, EU:T:2021:123, 102. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

146 Így, mivel Magyarország azon érve, amely szerint az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik franciabekezdését a jelen ügyben alkalmazni kell, nem felel meg az eljárási szabályzat 76. cikkének d) pontjában említett követelményeknek, azt mint elfogadhatatlant el kell utasítani.

147 Következésképpen a negyedik jogalapot, és így a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

148 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

149 A jelen ügyben Magyarországot, mivel pervesztes lett, kötelezni kell a költségek viselésére, ideértve az ideiglenes intézkedés iránti eljárásban felmerült költségeket is.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített kilencedik tanács),

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Törvényszék Magyarországot kötelezi a költségek viselésére, ideértve az ideiglenes intézkedés iránti eljárás költségeit is.

Truchot Kanninen Buttigieg

Sampol Pucurull Perišin

Kihirdetve Luxembourgban, a 2024. július 10-i nyilvános ülésen.

V. Di Bucci
hivatalvezető

S. Papasavvas
elnök