Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (девети разширен състав)

10 юли 2024 година*

„Достъп до документи — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Документи, свързани с кореспонденцията, изпратена на Комисията от унгарските органи във връзка с проект на покана за предложения, съфинансиран от Съюза в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове — Документи, изготвени от държава членка — Изразено противопоставяне от държавата членка — Изключение, свързано със защитата на процеса на вземане на решения — Понятие за документ, третиращ въпрос, по който институцията все още не е взела решение — Задължение за мотивиране — Лоялно сътрудничество“

По дело T-104/22,

Унгария, представлявана от M. Fehér и G. Koós,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, представлявана от C. Ehrbar, A. Spina и A. Tokár,

ответник,

ОБЩИЯТ СЪД (девети разширен състав),

състоящ се от: L. Truchot, председател, H. Kanninen, E. Buttigieg, M. Sampol Pucurull (докладчик) и T. Perišin, съдии,

секретар: A. Juhász-Tóth, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид определение от 8 юни 2022 г., Унгария/Комисия (T-104/22 R, непубликувано, EU:T:2022:351), с което председателят на Общия съд уважава молбата за допускане на обезпечение и не се произнася по съдебните разноски,

предвид изложеното в съдебното заседание от 11 октомври 2023 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: унгарски.

Решение

1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС Унгария иска отмяна на решението на Европейската комисия от 14 декември 2021 г., с което по силата на Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) на трето лице се предоставя достъп до кореспонденцията, изпратена от унгарските органи до Комисията във връзка с проект на покана за предложения (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Обстоятелствата по спора

2 В рамките на програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (наричани по-нататък „ЕСИ фондове“) за периода от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2023 г. Комисията приема оперативната програма за развитие на човешките ресурси за деинституционализация на лица с увреждания, които понастоящем живеят в институции в Унгария (EFOP), по предложение на Унгария в съответствие с Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 320, и поправка в ОВ L 200, 2016 г., стр. 140).

3 В рамките на горепосочената оперативна програма управляващият орган, определен от унгарските органи за изпълнение на посочената програма, изготвя проект на покана за предложения с код „EFOP 2.2.5“, озаглавен „Подобряване на прехода от институционални грижи към обществени услуги по места — заместване на институционалното настаняване до 2023 г.“ (наричана по-нататък „поканата за предложения EFOP 2.2.5“).

4 На 30 април 2021 г. на основание Регламент № 1049/2001 до Комисията е изпратено заявление за достъп с референтен номер GESTDEM 2021/2808 относно цялата официална кореспонденция между Комисията и унгарските органи относно поканата за предложения EFOP 2.2.5.

5 От единадесетте документа, определени от Комисията като попадащи в обхвата на заявлението за достъп, пет са изготвени от унгарските органи, а именно следните:

– електронно писмо от унгарските органи от 11 март 2020 г., референтен номер Ares (2021) 3279157, съдържащо две приложения,

– писмо от унгарските органи до Комисията от 19 юни 2020 г., референтен номер Ares (2020) 3193726,

– писмо от унгарските органи до Комисията от 6 август 2020 г., референтен номер Ares (2020) 4141947,

– писмо от унгарските органи до Комисията от 5 януари 2021 г., референтен номер Ares (2021) 401802,

– писмо от унгарските органи до Комисията от 14 април 2021 г., референтен номер Ares (2021) 2528382.

6 В рамките на консултативната процедура, предвидена в член 4, параграфи 4 и 5 от Регламент № 1049/2001, с писмо от 28 май 2021 г. унгарските органи уведомяват Комисията, че се противопоставят на предоставянето на достъп до изготвените от тях документи въз основа на изключението, предвидено в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001. Унгарските органи отбелязват, че тъй като процесът на вземане на решение относно поканата за предложения EFOP 2.2.5 все още е в ход, оповестяването на посочените документи на този етап би засегнало сериозно принципите на равно третиране, на недопускане на дискриминация и на прозрачност, тъй като потенциални бенефициери можели да получат достъп до информация, която евентуално ще им предостави нелоялно конкурентно предимство.

7 На 16 юни 2021 г. Комисията предоставя на третото лице заявител, при условие че бъдат защитени личните данни, достъп до шест от единадесетте документа, за които е установено, че попадат в обхвата на заявлението за оповестяване, но отказва да му предостави достъп до петте документа, изготвени от унгарските органи, на основание на изключението, предвидено в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 (наричано по-нататък „първоначалното решение“).

8 На 6 юли 2021 г. третото лице заявител подава потвърждение на заявлението до Комисията в съответствие с член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 (наричано по-нататък „потвърждението на заявлението“).

9 На 13 октомври 2021 г., вследствие на потвърждението на заявлението, генералният секретар на Комисията отново се консултира с унгарските органи и ги уведомява, че след като е разгледал приложимостта на всички изключения, изброени в член 4 от Регламент № 1049/2001, според него достъпът до изброените в точка 5 по-горе документи може да бъде отказан единствено на основание на защитата на личните данни.

10 При разглеждането на потвърждението на заявлението Комисията определя като спадащи към заявлението за достъп няколко допълнителни документи, включително четири документа, изготвени от унгарските органи (наричани по-нататък заедно с документите, посочени в точка 5 по-горе, „спорните документи“), а именно следните:

– електронно писмо от унгарските органи от 10 март 2020 г., референтен номер Ares (2020) 1532153,

– електронно писмо от унгарските органи от 30 април 2020 г., референтен номер Ares (2020) 2352996, съдържащо едно приложение,

– електронно писмо на унгарските органи от 21 октомври 2020 г., референтен номер Ares (2020) 5761728, съдържащо две приложения,

– електронно писмо на унгарските органи от 25 ноември 2020 г., референтен номер Ares (2020) 7120859, съдържащо едно приложение.

11 С електронно писмо от 28 октомври 2021 г. унгарските органи потвърждават позицията си, че не следва да се предоставя достъп до изготвените от тях документи на основание на изключението, предвидено в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001.

12 С обжалваното решение Комисията се произнася по потвърждението на заявлението на третото лице заявител и предоставя на последното достъп до спорните документи под форма, при която са заличени личните данни, въпреки изразеното от унгарските органи несъгласие. В това отношение Комисията извършва оценка на доводите на унгарските органи и стига до извода, че тези доводи не доказват prima facie приложимостта на изключението, предвидено в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001.

13 С писмо от 15 декември 2021 г. Комисията уведомява Унгария за приемането на обжалваното решение.

Искания на страните

14 Унгария моли Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

15 Комисията моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.

От правна страна

16 В подкрепа на жалбата си Унгария формално излага две основания.

17 На първо място, следва да се отбележи, че в писмените си изявления Унгария се позовава на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, без да уточнява дали става въпрос за първата или за втората алинея от този параграф или за параграф 3 в неговата цялост. Изложените от Унгария съображения обаче сочат, че тя не се позовава на посочения параграф 3 в неговата цялост, тъй като в действителност тези съображения се отнасят само до твърдяно нарушение на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

18 На второ място, следва да се припомни, че съгласно съдебната практика Общият съд трябва да тълкува основанията по-скоро с оглед на тяхното същество, отколкото с оглед на правната им квалификация и следователно именно той дава правната квалификация на основанията и доводите в жалбата (вж. решение от 5 септември 2014 г., Éditions Odile Jacob/Комисия, T-471/11, EU:T:2014:739, т. 51 и цитираната съдебна практика).

19 В това отношение двете основания, на които формално се позовава Унгария, всъщност представляват две части на едно и също основание, а именно нарушение на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001. Освен това, както следва от анализа по същество на писмените изявления на Унгария, в рамките на първото основание тя

изтъква непълнота на мотивите на обжалваното решение, както и нарушение на принципа на лоялно сътрудничество. Освен това според Унгария, ако Общият съд приеме, че член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 не се прилага в настоящия случай, следва да се приложи параграф 2, трето тире от същия член.

20 При тези условия Общият съд счита, че Унгария изтъква по същество четири основания, първото от които е непълнота на мотивите на обжалваното решение, второто е нарушение на принципа на лоялно сътрудничество, третото е нарушение на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, а четвъртото е нарушение на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

По първото основание, в рамките на което се изтъква липса на мотиви на обжалваното решение

21 Унгария счита, че мотивите на обжалваното решение не ѝ позволяват да прецени, от една страна, причините, поради които предвиденото в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 изключение не следва да се прилага в настоящия случай, и от друга страна, дали Комисията действително е проверила възможността достъпът до спорните документи конкретно и действително да засегне процеса на вземане на решения.

22 Освен това Унгария упреква Комисията, че не е мотивирала в достатъчна степен съображенията, поради които обжалваното решение се отклонява от предходната ѝ практика по вземане на решения.

23 Комисията оспорва доводите на Унгария.

24 Важно е да се припомни, че както следва от постоянната съдебна практика, изискваните от член 296, втора алинея ДФЕС и от член 41, параграф 2, буква в) от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, издаваща акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите на акта или други лица, засегнати пряко и лично от него, могат да имат от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички релевантни фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът за това дали мотивите на определен акт отговарят на изискванията на посочените разпоредби следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (вж. в този смисъл решения от 1 февруари 2007 г., Sison/Съвет, C-266/05 P, EU:C:2007:75, т. 80 и цитираната съдебна практика, и от 3 май 2018 г., Малта/Комисия, T-653/16, EU:T:2018:241, т. 53 и цитираната съдебна практика).

25 По-специално следва да се констатира, че когато институция реши да предостави на трето лице заявител достъп до изготвен от държава членка документ въпреки противопоставянето от страна на тази държава в съответствие с член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001, мотивите на това решение могат да се установят както от решението за оповестяване, адресирано до третото лице заявител, така и от акта, с който

съответната институция информира посочената държава членка за приемането на това решение, доколкото подобен акт е част от контекста, в който е прието решението за оповестяване.

26 В настоящия случай, на първо място, от обжалваното решение е видно, че генералният секретар на Комисията е проверил дали изразеното от Унгария противопоставяне се основава на материалните изключения, предвидени в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001, и дали тази държава членка е мотивирала надлежно позицията си в това отношение. На второ място, Комисията се позовава на изразеното от унгарските органи противопоставяне на оповестяването на спорните документи въз основа на изключението, предвидено в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, както и на съображенията, които последните изтъкват, с цел да се противопоставят на посоченото оповестяване. Комисията обаче заключава, че обясненията, дадени от унгарските органи, не обосновават прилагането на изключението, на което те се позовават. Това е причината Комисията да вземе решение да предостави на третото лице заявител достъп до разглежданите документи под форма, при която са заличени личните данни.

27 Наистина обжалваното решение не съдържа изчерпателни мотиви относно причините, поради които Комисията е приела, че член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 не е приложим. Като се има предвид обаче, че посоченото решение е било адресирано до третото лице заявител и че няма за цел да откаже достъп до спорните документи, Комисията не е била длъжна да обяснява изчерпателно в това решение причините, поради които е приела, че искането на Унгария тези документи да не се оповестяват е неоснователно, и по-специално че член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 не е приложим в случая.

28 Освен това писмото от 15 декември 2021 г., което, както бе посочено в точка 25 по-горе, е част от контекста на обжалваното решение, съдържа по-точно изложение на причините, поради които Комисията е приела, че изключението по член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 не е приложимо към спорните документи. В това отношение Комисията най-напред отбелязва, че от член 4, параграф 3, първа алинея от посочения регламент следва, че документите, които могат да попаднат в обхвата на тази разпоредба, трябва да третират въпрос, по който дадена институция все още не е взела решение. По-нататък Комисията посочва, че спорните документи се отнасят до поканата за предложения EFOP 2.2.5, финансирана в рамките на споделеното управление, и че съгласно член 34, параграф 3, буква г) от Регламент № 1303/2013 националният управляващ орган е натоварен с подготовката и публикуването на поканите за предложения. Накрая Комисията посочва, че Регламент № 1303/2013 не предвижда приемането от нейна страна на решения в рамките на подготовката и одобряването на покана за предложения, уредена от Регламент № 1303/2013.

29 Освен това Комисията посочва, че съгласно постоянната съдебна практика прилагането на изключението по член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 предполага да се докаже, че достъпът до спорните документи може конкретно и действително да засегне защитата на процеса на вземане на решения от институцията и че тази опасност от засягане е разумно предвидима, а не чисто хипотетична. В конкретния случай обаче според Комисията достъпът до спорните документи не може да засегне конкретно и действително евентуален процес на вземане на решения. За тази цел тя посочва, че в рамките на друго заявление за достъп, заведено под номер GESTDEM 2020/1513, което също се отнася до поканата за представяне на предложения EFOP 2.2.5 и до документи, подобни на тези, чието

оповестяване се иска, унгарските органи са се съгласили тази институция да предостави достъп до съответните документи. Освен това Комисията отбелязва, че част от поисканите документи, и по-специално самият проект на покана за предложения, са публични.

30 Следователно тези данни могат да позволят на Унгария да разбере причините, поради които Комисията е решила да предостави достъп на третото лице заявител до спорните документи, а на компетентната юрисдикция — да упражни възложения ѝ контрол.

31 Унгария упреква Комисията и за това, че без да изложи конкретни мотиви, тази институция се е отклонила от предходната си практика по вземане на решения. По-специално Унгария отбелязва, че както при разглеждането на заявлението за достъп с референтен номер GESTDEM 2020/1513, така и в първоначалното решение Комисията е отказала да предостави достъп до документите, издадени от унгарските органи, на основание член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

32 В това отношение е вярно, че съгласно постоянната съдебна практика, ако решение на Комисията, което следва постоянна практика по вземане на решения, може да бъде мотивирано кратко, а именно чрез позоваване на тази практика, когато то отива значително по-далеч от предходните решения, Комисията трябва да изложи изрично своите съображения (вж. решение от 10 юли 2019 г., Комисия/Icap и др., C-39/18 P, EU:C:2019:584, т. 28 и цитираната съдебна практика; вж. също в този смисъл решение от 3 май 2018 г., Малта/Комисия, T-653/16, EU:T:2018:241, т. 54).

33 Следва обаче да се отбележи, че за да установи наличието на такава практика при вземане на решения, Унгария се ограничава до това да се позове, от една страна, на първоначалното решение, а от друга страна, на предходното заявление за достъп с референтен номер GESTDEM 2020/1513, посочвайки, че от самото начало Комисията е отказала да предостави на третото лице заявител достъп до исканите документи вследствие на противопоставянето от страна на унгарските органи на основание член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001. При все това позоваването единствено на първоначалното решение и на предходното заявление за достъп не би могло да докаже наличието на постоянна практика при вземане на решения относно разглеждането на заявленията за достъп във връзка с покана за предложения EFOP 2.2.5.

34 Освен това следва да се приеме за установено, че действително в първоначалното решение на основание член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ на Комисията отказва да предостави достъп до документите, изготвени от унгарските органи.

35 Следва обаче да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика по силата на член 8 от Регламент № 1049/2001 отговорът на първоначалното заявление за достъп по смисъла на член 7 от същия регламент представлява само първо становище, което предоставя възможността на заявителя в настоящия случай да прикани генералния секретар на Комисията да преразгледа въпросното становище (вж. решение от 28 март 2017 г., Deutsche Telekom/Комисия, T-210/15, EU:T:2017:224, т. 80 и цитираната съдебна практика).

36 Следователно единствено мярката, приета от генералния секретар на Комисията, която има характер на решение и замества изцяло предходното становище, може да породи правно действие, което да засегне интересите на заявителя или, както в настоящия случай,

интересите на изготвилата документите държава членка, която се противопоставя на тяхното оповестяване (вж. в този смисъл решение от 28 март 2017 г., Deutsche Telekom/Комисия, T-210/15, EU:T:2017:224, т. 81 и цитираната съдебна практика).

37 Следователно Комисията изобщо не е била длъжна да обяснява причините, поради които в обжалваното решение, прието в отговор на потвърждението на заявлението, се е отклонила от първоначалното решение. Всъщност Комисията е била длъжна единствено да мотивира изводите, до които е достигнала.

38 Вследствие на това твърденията, изтъкнати в рамките на първото основание трябва, да се отхвърлят по същество.

По второто основание, в рамките на което се изтъква нарушение на принципа на оправданите правни очаквания

39 Второто основание съдържа две твърдения за нарушения. Унгария твърди, от една страна, че Комисията не е дала на унгарските органи възможност да изложат по-добре мотивите си или да ги преразгледат, и от друга страна, че Комисията не е разгледала служебно възможността да приложи изключението, изведено от защитата на „финансовата, валутната или икономическата политика на Общността или на държава членка“ като обществен интерес по смисъла на член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001, или пък поверителността на „целите на дейности по инспектиране, разследване и одит“ по смисъла на член 4, параграф 2 от този регламент.

40 Комисията оспорва доводите на Унгария.

41 Най-напред следва да се припомни, че член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 — който предвижда, че държава членка може да поиска от институция да не оповестява документ, издаден от тази държава, без да има предварителното ѝ съгласие — предоставя възможност на съответната държава членка да вземе участие в решението, което институцията трябва да приеме, и за тази цел установява процес на вземане на решения, за да може да се определи дали изброените в член 4, параграфи 1—3 от този регламент материалноправни изключения са пречка за предоставяне на достъп до дадения документ. Член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 обаче не дава на тази държава членка право на общо и безусловно вето, с което да може по свое усмотрение да се противопоставя на оповестяването на издадени от нея документи, които са държани от институция (вж. в този смисъл решение от 18 юли 2017 г., Комисия/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, т. 43).

42 Така, след като прилагането на норми на правото на Европейския съюз е поверено съвместно на институцията и на държавата членка, упражнила предоставената ѝ от член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 възможност, и следователно такова изпълнение зависи от диалога, който трябва да се осъществява между тях, те са длъжни да действат и да си сътрудничат в съответствие с посоченото в член 4, параграф 3 ДЕС задължение за лоялно сътрудничество, така че посочените норми да могат да се приложат ефективно (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 85).

43 От това най-напред следва, че институцията, получила заявление за достъп до произхождащ от държава членка документ, и последната трябва, след като заявлението е съобщено от тази институция на посочената държава членка, незабавно да започне

добросъвестен диалог относно евентуалното приложение на предвидените в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001 изключения (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 86).

44 По-нататък, съответната държава членка, която след този диалог се противопоставя на оповестяването на въпросния документ, е длъжна да мотивира това противопоставяне във връзка с посочените изключения (решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 87).

45 В действителност институцията не може да приеме противопоставянето от страна на държава членка на оповестяването на произхождащ от последната документ, ако това противопоставяне не е мотивирано или ако изтъкнатите мотиви не са свързани с позоваване на изброените в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001 изключения. Когато въпреки изразената в този смисъл изрична покана, отправена от институцията до съответната държава членка, последната не ѝ предостави такива мотиви, посочената институция, ако от своя страна счита, че не е приложимо никое от посочените изключения, трябва да предостави достъп до искания документ (решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 87 и 88).

46 Накрая, лоялният диалог, който е присъщ на установения с член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 процес на вземане на решения, предполага също така задължение за съответната институция да позволи на държавата членка да изложи по-добре мотивите си или да ги преразгледа, за да може те да се счетат, prima facie, за защитими (вж. в този смисъл решение 5 април 2017 г., Франция/Комисия, T-344/15, EU:T:2017:250, т. 48 и цитираната съдебна практика).

47 В настоящия случай, що се отнася до първото твърдение за нарушение, видно от писмото от 13 октомври 2021 г., изпратено от Комисията до унгарските органи, след потвърждението на заявлението на третото лице заявител Комисията незабавно е започнала диалог с унгарските органи относно евентуалното прилагане на изключенията, предвидени в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001. В това отношение тя най-напред е уведомила посочените органи, че на пръв поглед, след като е разгледала приложимостта на изброените в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключения, тя счита, че достъпът до посочените в точка 5 по-горе документи може да бъде отказан единствено на основание защита на личните данни. След това, като взема предвид извършената предварителна оценка, Комисията иска от унгарските органи да уточнят въз основа на кое от изброените в член 4 от посочения регламент изключения те считат, че достъпът до горепосочените документи може да бъде отказан. Накрая, Комисията иска от унгарските органи да мотивират евентуалното си противопоставяне с оглед на посочените изключения.

48 От гореизложеното следва, от една страна, че Комисията е уведомила унгарските органи, че според нея изключението по член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 на пръв поглед не е приложимо, и от друга страна, че тази институция е дала възможност на посочените органи да оспорят този анализ или да представят алтернативни съображения, като ги е приканила да представят подробни и мотивирани доводи.

49 Следователно Унгария няма основание да твърди, че Комисията не ѝ е дала възможност да изложи по-добре мотивите си или да изтъкне други възможни мотиви за отказ преди приемането на обжалваното решение.

50 Що се отнася до второто твърдение за нарушение, следва да се отбележи, че видно от писмото от 13 октомври 2021 г., Комисията е уведомила унгарските органи, че е разгледала приложимостта на всички изключения, изброени в член 4 от Регламент № 1049/2001, и че е направила извод, че достъпът може да бъде отказан единствено на основание защита на личните данни.

51 Освен това следва да се приеме за установено, че Унгария не е основала възражението си срещу оповестяването на спорните документи на разпоредбите на член 4, параграф 1 или 2 от Регламент № 1049/2001.

52 Следователно Унгария няма основание да упреква Комисията, че в обжалваното решение не е обяснила причините, поради които е приела, че изключенията, свързани със защитата на „финансовата, валутната или икономическата политика на Общността или на държава членка“ и на „целите на дейности по инспектиране, разследване и одит“, не са приложими в настоящия случай.

53 Поради това второто основание следва да се отхвърли по същество.

По третото основание, в рамките на което се изтъква нарушение на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001

54 Третото основание се състои от три части.

55 В рамките на първата част Унгария изтъква по същество, че член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 е приложим по настоящото дело, доколкото е в ход процес на вземане на решения от Комисията. При условията на евентуалност, в рамките на втората част Унгария поддържа, че дори при липса на процеса на вземане на решения от Комисията, член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 трябва да се тълкува като предоставящ защита и на процеса на вземане на решения от националния управляващ орган, на когото е възложено да финализира проект на покана за предложения, уреден от Регламент № 1303/2013, като например покана за предложения EFOP 2.2.5. Накрая, в рамките на третата част Унгария поддържа, че оповестяването на спорните документи засяга действително, сериозно и конкретно процеса на вземане на решения, който е в ход, свързан с финализирането на поканата за предложения EFOP 2.2.5.

По първата част от третото основание, в рамките на която се изтъква съществуването на текущ процес на вземане на решения от Комисията

56 Тази първа част се състои от две твърдения за нарушения.

57 В подкрепа на първото твърдение за нарушение Унгария поддържа, че макар националният управляващ орган да е този, който трябва да приеме решението за финализиране на поканата за предложения EFOP 2.2.5, не може да се пренебрегне фактът, че това решение е взето в контекста на споделено управление на ЕСИ фондове. В това отношение Унгария твърди, че като се имат предвид одитните правомощия на Комисията и възможността ѝ да извършва финансови корекции, е в интерес на националния управляващ орган да следва насоките, които получава от Комисията. Така в област, засягаща финансовите средства на Съюза, в която Комисията следи за законното и редовно използване на ЕСИ фондове,

решението несъмнено се взема от националния управляващ орган, но в рамката, определена от институцията и под неин последващ контрол, което свидетелствало за участие на Комисията в процеса на вземане на решения.

58 В подкрепа на второто твърдение за нарушение Унгария твърди, че Комисията разполага с правомощия за изменение на оперативните програми, уредени с Регламент № 1303/2013. Унгария поддържа, че иска да представи надлежно обосновано искане за изменение на оперативната програма, което би могло да засегне разпределението на средствата, свързани с поканата за предложения EFOP 2.2.5. Освен това Унгария оспорва факта, че процесът на вземане на решения от Комисията, отнасящ се до одобрението на искане за изменение на оперативна програма, започва едва след формалното подаване на искането за изменение на посочената програма. Според Унгария именно от момента, в който се установява диалог между държавата членка и Комисията, за да се определи насоката на бъдещото изменение, започва процесът на вземане на решения от Комисията по смисъла на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001.

59 Комисията оспорва доводите на Унгария.

60 Най-напред следва да се припомни, че съгласно съображение 1 от Регламент № 1049/2001 последният отразява изразената в член 1, втора алинея ДЕС воля да се отбележи нов етап в процеса на изграждане на „все по-тесен съюз между народите на Европа“, в който решенията се вземат при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост и възможно най-близо до гражданите (вж. решение от 22 януари 2020 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, т. 48 и цитираната съдебна практика).

61 Отражение на тази основна цел е също така, от една страна, член 15, параграф 1 ДФЕС, който по-специално предвижда, че институциите, органите, службите и агенциите на Съюза работят при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост, принцип, потвърден също в член 10, параграф 3 ДЕС и в член 298, параграф 1 ДФЕС, както и от друга страна, закрепеното в член 42 от Хартата право на достъп до документи (вж. решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 74 и цитираната съдебна практика).

62 По този повод, както се посочва в съображение 4 и в член 1 от Регламент № 1049/2001, неговата цел е на обществеността да се предостави възможно най-широк достъп до документите на институциите при съблюдаване на режим на изключения, които са основани на съображения за обществен или частен интерес и които, тъй като дерогират заложения в този член принцип, трябва да се тълкуват и прилагат стриктно (вж. решение от 7 септември 2023 г., Breyer/REA, C-135/22 P, EU:C:2023:640, т. 70 и цитираната съдебна практика).

63 Сред изключенията от този достъп е и изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, от което следва, че достъпът до документ, изготвен от дадена институция на Съюза за вътрешно ползване или получен от институция и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение, се отказва в случаите, когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването, като тези условия са кумулативни.

64 В настоящия случай спорните документи се отнасят до кореспонденцията, която унгарските органи са адресирали до Комисията по повод на финализирането на поканата за предложения EFOP 2.2.5. Тези документи са свързани с вътрешния обмен на становища по посочения проект на покана за предложения, който към датата на приемането на обжалваното решение все още не е бил окончателно публикуван.

65 Ето защо следва да се анализира институционалната рамка, определена в Регламент № 1303/2013, за да се определи дали в рамките на финализирането на поканата за предложения EFOP 2.2.5 Комисията е трябвало да приеме решение.

66 Най-напред следва да се отбележи, че ЕСИ фондове са част от споделеното управление.

67 В това отношение от член 63, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 2018 г., стр. 1) следва, че „[к]огато Комисията изпълнява бюджета при условията на споделено управление, задачите по изпълнението на бюджета се делегират на държавите членки“.

68 Освен това, съгласно член 73 от Регламент № 1303/2013: „[в] съответствие с принципа на споделено управление държавите членки и Комисията са отговорни за управлението и контрола на програмите съгласно определените им в настоящия регламент отговорности и правилата за отделните фондове“.

69 По-специално член 74 от Регламент № 1303/2013 се отнася до отговорностите на държавите членки в рамките на споделеното управление. В това отношение от член 74, параграф 1 от посочения регламент следва, че „[д]ържавите членки изпълняват задълженията си по отношение на управлението, контрола и одита и поемат произтичащите от това отговорности, които са предвидени в правилата относно съвместното управление, съдържащи се във Финансовия регламент и в правилата за отделните фондове“.

70 Освен това член 75 от Регламент № 1303/2013 определя правомощията и отговорностите на Комисията. В това отношение от параграф 1 от посочения член следва, че Комисията се уверява, че държавите членки са създали системи за контрол и че тези системи функционират ефективно в процеса на изпълнение на програмите.

71 Що се отнася до отговорностите на държавите членки, следва да се отбележи, че член 4, параграф 4 от Регламент № 1303/2013 възлага на държавите членки на съответното териториално ниво, в съответствие с тяхната институционална, правна и финансова рамка, и на определените от тях за целта органи, подготовката и реализирането на оперативните програми, както и изпълнението на техните задачи в партньорство със съответните партньори, посочени в член 5 от същия регламент.

72 В този контекст от член 34, параграф 3, буква г) от Регламент № 1303/2013 следва, че разработването и публикуването на покани за предложения е от изключителната компетентност на държавите членки.

73 Освен това член 125, параграф 3 от Регламент № 1303/2013 предвижда, че по отношение на подбора на операциите националният управляващ орган изготвя — и след като бъдат одобрени — прилага подходящите процедури и критерии за подбор на операциите, финансирани от ЕСИ фондове.

74 Както следва от член 110, параграф 2, буква а) от Регламент № 1303/2013, одобрението, посочено в член 125, параграф 3 от посочения регламент, се отнася до одобрение на методологията и критериите за подбор на операции от страна на мониторинговия комитет, създаден от държавата членка в съответствие с членове 47 и 48 от същия регламент, а не до одобрение от страна на Комисията.

75 Горепосочените разпоредби сочат, че поканите за предложения, уредени с Регламент № 1303/2013, които определят критериите, които трябва да се спазват при подбора на операциите, предназначени да бъдат финансирани от ЕСИ фондове, са от изключителната компетентност на държавите членки.

76 От това следва, че Регламент № 1303/2013 не предоставя особена компетентност на Комисията в процеса на финализиране на уредените с този регламент покани за предложения, така че тази институция основателно е приела, че на пръв поглед не е следвало да приема решение относно поканата за предложения EFOP 2.2.5.

77 Общият съд обаче трябва да разгледа твърденията за нарушения, изтъкнати от Унгария в подкрепа на настоящата част.

– По първото твърдение за нарушение, в рамките на което се изтъква приложимостта на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 поради влиянието на Комисията върху финализирането на проекта на покана за предложения EFOP 2.2.5

78 Според Унгария фактът, че в рамките на процеса по вземане на решения във връзка с поканата за предложения EFOP 2.2.5 Комисията може да представи коментари или впоследствие да контролира спазването на тези коментари, като в противен случай могат да бъдат наложени финансови корекции, обуславя в голяма степен решението на националния управляващ орган относно финализирането на поканата за предложения EFOP 2.2.5. Това влияние на Комисията в рамките на споделеното управление трябва да се разбира в смисъл, че решение на национален управляващ орган, дори формално да не представлява решение на Комисията, е неразделна част от процеса на взимане на решения от последната. Така според Унгария вътрешните консултации и обсъждания между националния управляващ орган и Комисията в рамките на поканата за предложения EFOP 2.2.5 трябва да бъдат защитени на основание член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, макар да не се налага Комисията да приема решение в тесен смисъл.

79 Доводите на Унгария повдигат въпроса за обхвата на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001. По-конкретно Общият съд трябва да определи дали в рамките на споделеното управление, когато Комисията започва диалог с унгарските органи по повод на финализирането на покана за предложения, финансирана от ЕСИ фондове, процесът на вземане на решения от Комисията включва и посочения по-горе диалог, без последният непременно да води до приемането на решение от страна на Комисията.

80 Съгласно постоянната съдебна практика за целите на тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът, в който тя се вписва, и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. решение от 13 юли 2023 г., G GmbH, C-134/22, EU:C:2023:567, т. 25 и цитираната съдебна практика).

81 Що се отнася до текста на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, следва да се припомни, че той се отнася до документи, третиращи въпрос, по който дадена институция все още не е взела решение, което очевидно препраща към понятието „процес на вземане на решение от институцията, който е в ход“ към момента на подаване на заявлението за достъп.

82 За тази цел Съдът по същество е постановил, че достъпът до документ може да бъде отказан на основание член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 само доколкото процесът на вземане на решение се отнася до самото вземане на решение (решение от 17 декември 2020 г., De Masi и Varoufakis/ЕЦБ, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, т. 73).

83 Що се отнася до контекстуалното тълкуване, следва да се отбележи, че член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 провежда ясно разграничение в зависимост от това дали производството е приключило или не. В този смисъл съгласно първа алинея от тази разпоредба в приложното поле на изключението, с което се цели защита на процеса на вземане на решения, попада всеки документ, който е изготвен от дадена институция за вътрешно ползване или е получен от институция, и третиращ въпрос, по който тя все още не е приела решение. Втора алинея от същата разпоредба предвижда, че след приемането на решението разглежданото изключение се отнася единствено до документите, съдържащи становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на съответната институция (решение от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия, C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 78).

84 Следователно предоставената с член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 закрила приключва с приемането на решение.

85 Що се отнася до телеологичното тълкуване, както следва от точка 62 по-горе, всяко тълкуване на въпросния член, което придава обхват, надхвърлящ пределите на самия текст на разпоредбата, би разширило приложното поле на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

86 Така от точки 81—85 по-горе следва, че прилагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, зависи от установяването на процес, в резултат на който законодателството на Съюза оправомощава институция на Съюза да приеме определено решение.

87 В настоящия случай, първо, следва да се припомни, че както следва от точка 76 по-горе, Комисията не е трябвало да взема определено решение относно финализирането на поканата за представяне на предложения EFOP 2.2.5.

88 Второ, макар Унгария да поддържа, че в рамките на процеса на финализиране на поканата за предложения са проведени вътрешни консултации или обсъждания между националния управляващ орган и Комисията, тази държава членка не твърди, че Комисията трябва да приеме решение.

89 Трето, макар Комисията да е можела да направи коментари по проекта на покана за предложения EFOP 2.2.5, по-специално с оглед на съгласуваността му с оперативната програма, към която спада посоченият проект, и за да се гарантира, че ЕСИ фондове се използват законосъобразно и редовно от унгарските органи, от това все пак не следва, че тези становища характеризират наличието на самостоятелен за Комисията процес на вземане на решения и позволяват посочената покана за предложения да се приравни на решение на тази институция. Всъщност тези коментари по никакъв начин не предопределят решенията, които Комисията би могла да вземе, като например решението за извършване на финансова корекция или решението за спиране на плащанията, свързани с поканата за предложения.

90 Освен това, когато Комисията изрази съмнения или опасения относно редовността на проект на покана за предложения, уреден с Регламент № 1303/2013, следва да се отбележи, че националният управляващ орган може да реши да приложи предложените от Комисията изменения, като по този начин се увери, че посоченият проект ще продължи да се ползва от съфинансиране от Съюза, без да е необходимо каквото и да е решение на Комисията. Освен това националният управляващ орган може също така да реши да не изменя поканата за предложения и да финансира проекта само въз основа на средствата, заделени от държавата членка. Също така в случай на несъвместимост на проект на покана за предложения с одобрената от Комисията оперативна програма националните органи следва да изведат последиците от това с оглед на националното право, като вземат предвид правото на Съюза.

91 В това отношение следва да се отбележи, че няма пречка държавата членка, засегната от решение на Комисията за прекъсване на сроковете за плащане, за спиране на плащанията, свързани с покана за предложения, уредена с Регламент № 1303/2013, или за отмяна на цялото или на част от финансовото участие на Съюза в оперативна програма, да реши да поеме със собствени средства частта, която Съюзът отказва да поеме, за да финансира проектите, разпределени съгласно поканата за предложения. В това отношение следва по-специално да се отбележи, че съгласно член 4, параграф 1 от Регламент № 1303/2013 ЕСИ фондове са замислени като допълнение към съответните национални, регионални или местни действия или като принос към тях, като в съображение 87 от посочения регламент се уточнява също, че подкрепата от ЕСИ фондове следва да не замества публичните разходи или еквивалентни на тях структурни разходи, направени от държавите членки (вж. определение от 2 септември 2020 г., ENIL Brussels Office и др./Комисия, T-613/19, непубликувано, EU:T:2020:382, т. 36 и цитираната съдебна практика).

92 Следователно самото участие на Комисията в процедура, която се урежда от бюджетните правила за споделеното управление, не може да обоснове попадането на тази процедура в обхвата на процеса на вземане на решения от тази институция по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001. Всъщност, както следва от точки 68—74 по-горе, делегирането на правомощия от страна на Комисията на националните управляващи органи, което е характерно за споделеното управление, не оказва влияние върху съответните правомощия на Комисията и на държавите членки, които са ясно определени в разпоредбите на Регламент № 1303/2013, така че процесът на вземане на решения на едната и на другите не може да се смесва.

93 От гореизложеното следва, че в рамките на процеса на финализиране на поканата за предложения EFOP 2.2.5 Комисията не е трябвало да приема решение. Така документите, получени от Комисията по време на вътрешните консултации и обсъждания между

националния управляващ орган и Комисията в рамките на такъв процес, не могат да се считат за свързани с текущ процес на вземане на решения от институция на Съюза. Следователно те не могат да се считат за „[третиращи] въпрос, по който [институция на Съюза] все още не е взела решение“ по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

94 Обратният извод би бил в разрез с изискването, припомнено в точка 62 по-горе, за стриктно тълкуване на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

95 Следователно първото твърдение за нарушение от първата част от третото основание трябва да се отхвърли по същество.

– По второто твърдение за нарушение, в рамките на което се изтъква приложимостта на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 поради компетентността на Комисията в областта на измененията на оперативните програми, уредени с Регламент № 1303/2013

96 В подкрепа на второто твърдение за нарушение Унгария отбелязва, че макар националният управляващ орган да е този, който следва да приеме решението относно финализирането на поканата за предложения EFOP 2.2.5, Комисията трябва по силата на член 30, параграф 2 от Регламент № 1303/2013 да вземе решение относно изменението на оперативните програми.

97 В това отношение от член 30, параграф 2 от Регламент № 1303/2013 следва, че ролята на Комисията е да следи измененията на оперативните програми, предложени от държавите членки, да отговарят на правните разпоредби и изискванията на Съюза. Във връзка с това Комисията оценява предложенията за изменения, представени от съответната държава членка, и може да направи препоръки и коментари по тези предложения, преди да приеме окончателно решение за одобряване на измененията. Така, ако дадено предложение за изменение на оперативна програма се счита за съответстващо на изискванията на Съюза, Комисията го одобрява официално.

98 Следователно в случай на изменение на оперативната програма, към която спада поканата за предложения EFOP 2.2.5, би могло да се счита, че Комисията е трябвало да приеме решение и че съответно е бил в ход процес на вземане на решения от Комисията.

99 При все това, от една страна, следва да се отбележи, че към момента на приемане на обжалваното решение унгарските органи не са представили искане за изменение на оперативната програма, към която спада проектът на покана за предложения EFOP 2.2.5.

100 От друга страна, спорните документи не се отнасяли до хипотетично искане за изменение на оперативната програма, което Унгария е можела да подаде, а са се отнасяли до обмен на становища между Комисията и националния управляващ орган относно проекта на покана за предложения EFOP 2.2.5. Впрочем Унгария не е обяснила по какъв начин достъпът до кореспонденцията, разменена между Комисията и националния управляващ орган относно финализирането на поканата за предложения EFOP 2.2.5 е можел да засегне процеса на вземане на решения относно друга процедура, а именно относно хипотетично искане за изменение на оперативната програма.

101 От това следва, че към момента на приемане на обжалваното решение не е бил в ход процес на вземане на решения на Комисията и съответно Унгария не е могла валидно да основе възражението си срещу оповестяването на спорните документи на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

102 С оглед на гореизложеното следва да се отхвърли като неоснователно второто твърдение за нарушение от първата част от третото основание, а в резултат от това и първата част от третото основание в нейната цялост.

По втората част от третото основание, в рамките на която се изтъква приложимостта на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 към процеса на вземане на решения от националните управляващи органи

103 При условията на евентуалност Унгария поддържа, че ако Общият съд приеме, че в конкретния случай не Комисията, а националният управляващ орган е бил оправомощен да приеме решение посредством публикуване на покана за предложения, процесът на вземане на решения от националния управляващ орган би трябвало да се ползва и от закрилата, предоставена с член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001.

104 Унгария отбелязва, че несъмнено в съответствие със своето съдържание член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 защитава единствено процеса на вземане на решения от институциите, но че все пак предвид спецификата на настоящото дело приложното поле на тази разпоредба не следвало да се ограничава само до институциите на Съюза.

105 На първо място, тя изтъква, че агенциите на Съюза имат право да се позовават на това изключение, за да защитят собствения си процес на вземане на решения.

106 На второ място, Унгария отбелязва по същество, че ограничителното тълкуване на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 би означавало, че на практика би била лишена от съдържание възможността държавите членки да поискат на основание член 4, параграф 5 от посочения регламент да се откаже оповестяването на документи с оглед на мотивите, посочени в член 4, параграфи 1—3 от посочения регламент. В това отношение Унгария отбелязва, че държавите членки могат да се позоват единствено на изключенията, предвидени в член 4, параграфи 1 и 2 от същия регламент, и следователно не са в състояние да защитят процеса на вземане на решения от собствените си органи, което застрашавало посочения процес и установявало в област, засягаща финансовите ресурси на Съюза, необоснована дискриминация, основана на лицето, което взема решението.

107 Освен това легитимните интереси на държавата членка, чието национално право позволявало да се откаже достъп до поисканите документи, не били защитени, тъй като правото на Съюза позволявало заобикаляне на националните разпоредби чрез директно обръщане към институцията на Съюза. Унгария отбелязва, че това накърнявало доверието, което държавите членки имат в институциите, и това водело до намаляване на ефективността на процеса на съгласуване между държавите членки и Комисията.

108 Комисията оспорва доводите на Унгария.

109 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 1, буква а) от Регламент № 1049/2001 в рамките на този регламент думата „институция“ обозначава Парламента, Съвета или Комисията, докато член 3, буква б) от посочения регламент обозначава с израза „трети страни“ всяко физическо или юридическо лице или образувание, което се явява външно за съответната институция, включително държавите членки и институциите извън Общността.

110 В настоящия случай, на първо място, от разпоредбите на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 следва, че този член няма за цел да защити процеса на вземане на решения от държавите членки или от юридическите лица, различни от институциите на Съюза. Всъщност самият текст на посочената разпоредба се отнася единствено до документи, третиращи „въпрос, по който [институцията] все още не е взела решение“.

111 На второ място, следва да се припомни, че законодателят на Съюза по-специално е премахнал правилото за автора, което е било водещо в рамките на правната уредба, предхождаща Регламент № 1049/2001. Подобно правило е предполагало, че когато документ, който се държи от институция, има за автор физическо или юридическо лице, държава членка, друга институция или друг орган на Общността или която и да е национална или международна организация, заявлението за достъп до документа трябва да се отправи пряко към неговия автор (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 56).

112 Така тълкуването на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, в смисъл че защитава и процеса на вземане на решения от националните управляващи органи, би означавало да се въведе отново, поне частично и по заобиколен начин, посоченото правило за автора по отношение на всеки документ, който засяга вземането на решение от държава членка. Такова тълкуване обаче не би било съвместимо нито с предмета, нито с целта на член 15 ДФЕС и на Регламент № 1049/2001, която е да се предостави на обществеността право на възможно най-широк достъп до документите на институциите във всички области на дейност на Съюза.

113 На трето място, както следва от точка 62 по-горе, всяко тълкуване на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, което превишава пределите на самия текст, би разширило приложното поле на предвиденото в тази разпоредба изключение. Следователно става въпрос за разширително тълкуване на същата, което не бе позволило да се ограничи обхватът на съответното основание за отказ.

114 Останалите доводи на Унгария не могат да поставят под съмнение тези изводи.

115 На първо място, Унгария поддържа, че буквалното тълкуване на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 не позволява на агенциите на Съюза да се позовават на посочения член, за да защитят собствения си процес на вземане на решения, доколкото особените разпоредби, които позволяват Регламент № 1049/2001 да обхване и агенциите, се отнасят единствено до самото приложно поле на този регламент, но не изменят неговото съдържание, включително член 4 от същия регламент, отнасящ се до изключенията от оповестяването на документите. Унгария обаче отбелязва, че по делото, по което е постановено решение от 5 февруари 2018 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/EMA (T-729/15, EU:T:2018:67), нито Общият съд, нито Съдът, който е

потвърдил посоченото решение в производството по обжалване, са се противопоставили на прилагането на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 към процеса на вземане на решения от агенция.

116 В това отношение следва да се констатира, че Регламент № 1049/2001 се прилага и по отношение на агенциите на Съюза по силата на специална разпоредба в техните учредителни актове. По-специално, що се отнася до Европейската агенция по лекарствата (ЕМА), член 73 от Регламент (ЕО) № 726/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година за установяване на процедури на Общността за разрешаване и контрол на лекарствени продукти за хуманна и ветеринарна употреба и за създаване на Европейска агенция по лекарствата (ОВ L 136, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 44, стр. 83) предвижда изрично, че Регламент № 1049/2001 се прилага по отношение на намиращите се в ЕМА документи и че управителният съвет на агенцията приема мерки за прилагането на този регламент.

117 Така в приложение на особените разпоредби, съдържащи се в техните учредителни актове, агенциите имат право да прилагат всички изключения, предвидени в член 4 от Регламент № 1049/2001, по същия начин както институциите за всички документи, с които разполагат.

118 От това следва, както правилно отбелязва Комисията, че прилагането на Регламент № 1049/2001 към процедурите за вземане на решения от ЕМА и от другите агенции на Съюза произтича от ясни и недвусмислени правила на вторичното право на Съюза и не е резултат от широко тълкуване от страна на Общия съд на понятието „институция“ по смисъла на посочения регламент.

119 На второ място, Унгария отбелязва, че стеснителното тълкуване на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 би довело до положение, при което възможността държавите членки да поискат в съответствие с член 4, параграф 5 от посочения регламент да се откаже оповестяването на документи с оглед на изложените в член 4, параграф 3 съображения, на практика е лишено от съдържание.

120 В това отношение е вярно, че съдебната практика допуска държава членка да се позове на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 (решения от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 76, 81, 83 и 93, и от 21 юни 2012 г., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Комисия, C-135/11 P, EU:C:2012:376, т. 62—66).

121 При все това член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 се прилага за документи, изготвени от държавите членки, получени от институция на Съюза, които се отнасят до текущ процес на вземане на решения от тази институция. Следователно посоченият член не се прилага за документи, които се отнасят до процеса на вземане на решения от дадена държава членка.

122 На трето място, доводите на Унгария за застрашаване на процеса на вземане на решения на националните управляващи органи и за защита на законните интереси на държавите членки, осигурена от националното право, също не могат да бъдат уважени.

123 Всъщност член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 предвижда, че този регламент се прилага за всички документи, държани от институция на Съюза, т.е. които са изготвени или получени от нея и са нейно притежание, във всички области на дейност на Съюза. Така от посочения член следва, че по принцип, с изключение на документите, квалифицирани

като чувствителни, които са предмет на специална обработка в съответствие с параграф 5 от същия член, документ, предаден от национален орган на институция на Съюза, от този момент нататък е подчинен единствено на правото на Съюза и за него отговорност носи съответната институция в рамките на заявление за достъп до документа, адресиран до нея.

124 Освен това следва да се посочи, че законните интереси на държавите членки могат да бъдат защитени и чрез прилагането на изключенията, предвидени в член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001.

125 На четвърто място, Унгария отбелязва, че липсата на защита на процеса на вземане на решения от националните управляващи органи засяга доверието, което държавите членки имат в институциите, и че това води до намаляване на ефективността на процеса на съгласуване между държавите членки и Комисията.

126 Следва да се отбележи, че позоваването на риск от отрицателни последици за комуникацията между държавите членки и институциите и на намаляването на ефективността на процеса на съгласуване между страните само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че процесът на вземане на решения от националните управляващи органи също би трябвало да бъде защитен от изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001. Всъщност това би означавало на държавите членки да се даде дискреционно правомощие в тази област или най-малкото да се подчини въведената с този регламент политика за достъпа до документи, на съответните национални политики. Това обаче не би било съвместимо нито със системата за достъп до документи, установена с Регламент № 1049/2001, нито със задължението на държавите членки по член 4, параграф 3 ДЕС да оказват лоялно сътрудничество на Комисията (вж. в този смисъл решение от 24 май 2011 г., Batchelor/Комисия, T-250/08, EU:T:2011:236, т. 80 и цитираната съдебна практика).

127 От това следва, че изключението, изведено от член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, не може да се тълкува в смисъл, че защитава и процеса на вземане на решения от национален управляващ орган. Поради това втората част от третото основание трябва да се отхвърли по същество.

По третата част от третото основание, в рамките на която се изтъква сериозно, действително и конкретно засягане на защитата на процеса на вземане на решения, свързан с финализирането на проекта на покана за предложения EFOP 2.2.5

128 В подкрепа на тази част Унгария поддържа, че оповестяването на цялата кореспонденция между унгарските органи и Комисията относно поканата за предложения EFOP 2.2.5 би могло да компрометира финализирането на посочената покана, доколкото оповестяването на спорните документи би могло да предостави на някои организации вътрешна информация, която би им позволила да подготвят по-добре кандидатурите си по поканата за предложения в ущърб на други конкурентни организации, които нямат същата степен на информираност.

129 При обстоятелствата по настоящото дело Общият съд счита, че за изчерпателност следва да се провери дали е изпълнено посоченото в точка 63 по-горе условие за сериозно засягане на защитата на процеса на вземане на решения и следователно да се разгледат изтъкнатите от

Унгария мотиви за обосновка на прилагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, ако се предположи, че тази разпоредба е приложима в случая.

130 В това отношение само по себе си обстоятелството, че даден документ се отнася до интерес, защитен от изключение от правото на достъп, предвидено в член 4 от Регламент № 1049/2001, не може да бъде достатъчно, за да обоснове прилагането на това изключение (вж. решение от 3 юли 2014 г., Съвет/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, т. 51 и цитираната съдебна практика).

131 По-конкретно, прилагането на предвиденото в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 изключение предполага да бъде доказано, че достъпът до заявения документ може да засегне конкретно и действително защитата на процеса на вземане на решение от институцията и че тази опасност от засягане е разумно предвидима, а не просто хипотетична (вж. решение от 22 март 2018 г., De Capitani/Парламент, T-540/15, EU:T:2018:167, т. 63 и цитираната съдебна практика).

132 Освен това, за да може да попадне в обхвата на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, засягането на процеса на вземане на решение трябва да е сериозно. Това е така по-специално когато оповестяването на съответния документ оказва съществено влияние върху процеса на вземане на решение. Преценката на сериозността зависи от всички обстоятелства в случая, и по-специално от изтъкнатите от институцията отрицателни последици от оповестяването върху процеса на вземане на решение (вж. решение от 7 юни 2011 г., Toland/Парламент, T-471/08, EU:T:2011:252, т. 71 и цитираната съдебна практика).

133 В настоящия случай изложените от Унгария мотиви не позволяват да се определи по какъв начин оповестяването на спорните документи би могло действително, сериозно и конкретно да засегне процеса на вземане на решения от Комисията.

134 Всъщност Унгария изтъква единствено, че оповестяването на спорните документи би могло сериозно да накърни принципите на равно третиране, на недопускане на дискриминация и на прозрачност, доколкото потенциалните бенефициери по покана за предложения EFOP 2.2.5 биха могли да получат информация, която да им предостави нелоялно конкурентно предимство.

135 Следва обаче да се отбележи, че твърденията на Унгария изобщо не са подкрепени с подробни доводи, нито с доказателства, годни да установят, че е съществувал реален риск от нелоялно конкурентно предимство, ако спорните документи са били оповестени, преди националният управляващ орган да приеме окончателно поканата за предложения EFOP 2.2.5.

136 Освен това, както следва от съдебната практика, сама по себе си констатацията, че съществува риск от отрицателни последици от достъпа до вътрешни документи и че е възможно заинтересовани лица да упражнят влияние върху процедурата, не е достатъчна, за да се приеме, че оповестяването на въпросните документи би засегнало сериозно процеса на вземане на решение от съответната институция (решение от 13 юли 2017 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия, C-60/15 P, EU:C:2017:540, т. 83).

137 Освен това Унгария не е направила уточнения, позволяващи да се оспори анализът на Комисията, съгласно който към датата на приемане на обжалваното решение оповестяването на спорните документи не е можело да компрометира текущия процес на вземане на решения, свързан с финализирането на поканата за предложения EFOP 2.2.5, доколкото към посочената дата съдържанието на въпросната покана за предложения е било публично достъпно онлайн.

138 Всъщност от съдебната практика следва, че при преценката относно съществуването на опасност оповестяването на документ да засегне защитен от член 4 от Регламент № 1049/2001 интерес Общият съд може да вземе предвид факта, че съществената съдържание на документа, чието оповестяване се иска, вече е станало обществено достояние преди приемането на решението, с което се отказва или се предоставя достъп до посочения документ (вж. в този смисъл решение от 3 юли 2014 г., Съвет/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, т. 60).

139 Освен това Комисията отбелязва, че всички документи, издадени от нея, са били съобщени на третото лице заявител. Така заявителят разполага с точна информация за контекста и предмета на обсъжданията между Комисията и унгарските органи във връзка с проекта на покана за предложения EFOP 2.2.5.

140 При това положение установеното в съдебната практика задължение за стриктна преценка на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 води до констатацията, че Унгария не е доказала, че към датата, на която това оповестяване е било поискано, оповестяването на спорните документи би довело до действително и сериозно засягане на процеса на вземане на решения, свързан с финализирането на поканата за предложения EFOP 2.2.5.

141 Следователно Комисията правилно е приела, че при конкретните обстоятелства в случая изтъкнатото от Унгария съображение, свързано с риск от нелоялно конкурентно предимство, е неоснователно.

142 Следователно третата част от третото основание трябва да се отхвърли като неоснователна, а в резултат от това да се отхвърли и третото основание в неговата цялост.

По четвъртото основание, в рамките на което се изтъква нарушение на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001

143 В подкрепа на това основание Унгария посочва, че ако Общият съд приеме, че дейността на Комисията по споделено управление не попада в обхвата на процеса на вземане на решения от последната, няма никакво съмнение, че тази дейност трябва да се разглежда като попадаща в приложното поле на дейностите по разследване, посочени в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

144 Следва да се посочи, че Унгария по никакъв начин не е обосновала твърдението си, че дейността на Комисията по споделено управление трябва да се разглежда като попадаща в приложното поле на дейностите по разследване, посочени в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

145 Трябва обаче да се припомни, че съгласно член 76, буква г) от Процедурния правилник исковата молба или жалбата трябва да съдържа предмета на спора, изтъкнатите основания и доводи, както и кратко изложение на посочените основания. По-специално, исковата молба или жалбата трябва изрично да посочва в какво се състоят правните ѝ основания, така че абстрактното им излагане да не отговаря на изискванията на Процедурния правилник. Аналогични изисквания важат относно излагането на довод в подкрепа на дадено основание (вж. в този смисъл решение от 10 март 2021 г., Ayuntamiento de Quart de Poblet/Комисия, T-539/18, непубликувано, EU:T:2021:123, т. 102 и цитираната съдебна практика).

146 Следователно, доколкото доводът на Унгария, че член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 трябва да се приложи в настоящия случай, не отговаря на изискванията, посочени в член 76, буква г) от Процедурния правилник, този довод следва да се отхвърли като недопустим.

147 Поради това четвъртото основание следва да се отхвърли, а в резултат от това и жалбата в нейната цялост.

По съдебните разноски

148 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

149 Тъй като в настоящия случай Унгария губи делото, тя следва да се осъди да заплати съдебните разноски, включително тези по обезпечителното производство.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (девети разширен състав)

реши:

1) **Отхвърля жалбата.**

2) **Осъжда Унгария да заплати съдебните разноски, включително и тези по обезпечителното производство.**

Truchot Kanninen Buttigieg

Sampol Pucurull Perišin

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 10 юли 2024 година.

Подписи