Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu yhdeksäs jaosto)

10 päivänä heinäkuuta 2024*

Oikeus tutustua asiakirjoihin – Asetus (EY) N:o 1049/2001 – Asiakirjat, jotka liittyvät Unkarin viranomaisten komissiolle osoittamaan kirjeenvaihtoon ja jotka koskevat unionin Euroopan rakenne- ja investointirahastojen puitteissa yhteisrahoittamaa ehdotuspyyntöhanketta – Jäsenvaltiolta peräisin olevat asiakirjat – Jäsenvaltion esittämä vastalause – Päätöksentekomenettelyn suojaa koskeva poikkeus – Käsite ”asiakirja, joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole [vielä] tehnyt päätöstä” – Perusteluvelvollisuus – Vilpitön yhteistyö

Asiassa T-104/22,

Unkari, asiamiehinään M. Fehér ja G. Koós,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään C. Ehrbar, A. Spina ja A. Tokár,

vastaajana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti L. Truchot sekä tuomarit H. Kanninen, E. Buttigieg, M. Sampol Pucurull (esittelevä tuomari) ja T. Perišin,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Juhász-Tóth,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn,

ottaen huomioon 8.6.2022 annetun määräyksen Unkari v. komissio (T-104/22 R, ei julkaistu, EU:T:2022:351), jolla unionin yleisen tuomioistuimen presidentti hyväksyi välitoimihakemuksen ja päätti, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

ottaen huomioon 11.10.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

tuomion

1 Unkari vaatii SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan 14.12.2021 tehdyn Euroopan komission päätöksen, jolla kolmannen hakijan annettiin Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) nojalla tutustua Unkarin viranomaisten komissiolle osoittamaan ehdotuspyyntöhanketta koskevaan kirjeenvaihtoon (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian tausta

2 Komissio on hyväksynyt osana Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (jäljempänä ERI-rahastot) ohjelmasuunnittelun yhteydessä 1.1.2014–31.12.2023 väliselle ajalle Unkarin ehdotuksesta toimenpideohjelman henkilöresurssien kehittämiseksi Unkarissa tällä hetkellä laitoksissa asuvien vammaisten henkilöiden laitostumisen estämiseksi (EFOP) Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 320) mukaisesti.

3 Unkarin viranomaisten edellä mainitun toimenpideohjelman täytäntöönpanoa varten nimeämä hallintoviranomainen laati kyseisen ohjelman yhteydessä ehdotuspyyntöhankkeen, jonka tunnusnumero on ”EFOP 2.2.5” ja jonka otsikko on ”Laitoshoidosta lähipalveluihin siirtymisen parantaminen – laitoshoidon korvaaminen vuoteen 2023 mennessä” (jäljempänä ehdotuspyyntö EFOP 2.2.5).

4 Komissiolle osoitettiin 30.4.2021 asiakirjoihin tutustumista koskeva asetuksen N:o 1049/2001 mukainen hakemus, jonka viitenumero oli GESTDEM 2021/2808 ja joka koski ehdotuspyyntöä EFOP 2.5.5. koskevaa komission ja Unkarin viranomaisten välistä virallista kirjeenvaihtoa kokonaisuudessaan.

5 Niistä 11 asiakirjasta, joiden komissio yksilöi kuuluvan asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen soveltamisalaan, viisi seuraavaa asiakirjaa oli peräisin Unkarin viranomaisilta:

– Unkarin viranomaisten 11.3.2020 lähettämä sähköposti, viite Ares (2021) 3279157, jossa on kaksi liitettä

– Unkarin viranomaisten 19.6.2020 päivätty kirje komissiolle, viite Ares (2020) 3193726

– Unkarin viranomaisten 6.8.2020 päivätty kirje komissiolle, viite Ares (2020) 4141947

– Unkarin viranomaisten 5.1.2021 päivätty kirje komissiolle, viite Ares (2021) 401802

– Unkarin viranomaisten 14.4.2021 päivätty kirje komissiolle, viite Ares (2021) 2528382.

6 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetyssä kuulemismenettelyssä Unkarin viranomaiset ilmoittivat komissiolle 28.5.2021 päivätyllä kirjeellä vastustavansa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen perusteella sitä, että niiltä peräisin olevat asiakirjat annettaisiin tutustuttaviksi. Unkarin viranomaiset totesivat, että koska ehdotuspyyntöä EFOP 2.2.5 koskeva päätöksentekomenettely oli edelleen vireillä, kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen tässä vaiheessa vahingoittaisi vakavasti yhdenvertaisen kohtelun, syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteita, koska mahdolliset etuuden saajat olisivat voineet tutustua tietoihin, joista olisi voinut olla heille vilpillistä kilpailuetua.

7 Komissio antoi 16.6.2021 hakemuksen tehneen kolmannen tutustua kuuteen niistä yhdestätoista asiakirjasta, joiden oli todettu kuuluvan luovutuspyynnön piiriin, henkilötietojen suojaa koskevin varauksin, mutta epäsi tältä tutustumisen viiteen Unkarin viranomaisilta peräisin olevaan asiakirjaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla (jäljempänä alkuperäinen päätös).

8 Kolmas hakija teki 6.7.2021 komissiolle uudistetun hakemuksen asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti (jäljempänä uudistettu hakemus).

9 Uudistetun hakemuksen johdosta komission pääsihteeri kuuli 13.10.2021 uudelleen Unkarin viranomaisia ja ilmoitti näille, että tutkittuaan kaikkien asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa lueteltujen poikkeusten sovellettavuutta hänestä vaikutti siltä, että tutustuminen edellä 5 kohdassa lueteltuihin asiakirjoihin voitiin evätä ainoastaan henkilötietojen suojan perusteella.

10 Komissio yksilöi uudistetun hakemuksen tutkimisen yhteydessä asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen piiriin kuuluviksi lisäasiakirjoja, mukaan lukien neljä Unkarin viranomaisilta peräisin olevaa asiakirjaa (jäljempänä yhdessä edellä 5 kohdassa mainittujen asiakirjojen kanssa riidanalaiset asiakirjat) eli seuraavat asiakirjat:

– Unkarin viranomaisten 10.3.2020 lähettämä sähköposti, viite Ares (2020) 1532153

– Unkarin viranomaisten 30.4.2020 lähettämä sähköposti, viite Ares (2020) 2352996, jossa on kaksi liitettä

– Unkarin viranomaisten 21.10.2020 lähettämä sähköposti, viite Ares (2020) 5761728, jossa on kaksi liitettä

– Unkarin viranomaisten 25.11.2020 lähettämä sähköposti, viite Ares (2020) 7120859, jossa on yksi liite

11 Unkarin viranomaiset toistivat 28.10.2021 lähettämässään sähköpostissa kantansa, jonka mukaan niiltä peräisin olevia asiakirjoja ei pidä antaa tutustuttaviksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen perusteella.

12 Komissio lausui riidanalaisella päätöksellä kolmannen hakijan uudistetusta hakemuksesta ja antoi tämän Unkarin viranomaisten esittämästä vastustuksesta huolimatta tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin, joista oli poistettu henkilötiedot. Komissio arvioi tältä osin Unkarin viranomaisten esittämiä väitteitä ja totesi, että mainitut väitteet eivät ensi arviolta osoita asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen sovellettavuutta.

13 Komissio ilmoitti Unkarille 15.12.2021 päivätyllä kirjeellä riidanalaisen päätöksen hyväksymisestä.

Asianosaisten vaatimukset

14 Unkari vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa Euroopan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa Unkarin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

16 Unkari on kanteensa tueksi vedonnut muodollisesti kahteen kanneperusteeseen.

17 Ensinnäkin on huomattava, että Unkari viittaa kirjelmissään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohtaan täsmentämättä, onko kyse tämän kohdan ensimmäisestä vai toisesta alakohdasta vai 3 kohdasta kokonaisuudessaan. Unkarin esittämistä perusteluista ilmenee kuitenkin, ettei se viittaa kyseiseen 3 kohtaan kokonaisuudessaan, sillä kyseiset perustelut koskevat todellisuudessa yksinomaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan väitettyä rikkomista.

18 Toiseksi on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan unionin yleisen tuomioistuimen on tulkittava kanneperusteita pikemminkin niiden sisällön kuin niiden luonnehdinnan valossa ja luonnehdittava siltä pohjalta kannekirjelmän perusteet ja perustelut (ks. tuomio 5.9.2014, Éditions Odile Jacob v. komissio, T-471/11, EU:T:2014:739, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Unkarin tältä osin esittämät kaksi kanneperustetta muodostavat todellisuudessa saman kanneperusteen, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan rikkomista, kummatkin osat. Kuten Unkarin kirjelmien sisällön tarkastelusta lisäksi ilmenee, ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä Unkari vetoaa riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuuteen ja vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamiseen. Unkari väittää lisäksi, että jos unionin yleinen tuomioistuin katsoisi, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa ei sovelleta käsiteltävässä asiassa, on sovellettava saman artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa.

20 Tässä tilanteessa unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että Unkari esittää pääasiallisesti neljä kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuutta, toinen vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista, kolmas asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan rikkomista ja neljäs asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan rikkomista.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuutta

21 Unkari katsoo, ettei se voi riidanalaisen päätöksen perustelujen perusteella arvioida yhtäältä syitä, joiden vuoksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä poikkeusta ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa, eikä toisaalta sitä, onko komissio todella tutkinut, voiko riidanalaisiin asiakirjoihin tutustuminen konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa päätöksentekomenettelyä.

22 Unkari moittii komissiota lisäksi siitä, ettei tämä ole perustellut riittävästi syitä, joiden vuoksi riidanalainen päätös poikkeaa sen aiemmasta ratkaisukäytännöstä.

23 Komissio kiistää Unkarin väitteet.

24 On muistutettava, että – kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee – SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan c alakohdassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimen luonteen mukaisia, ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen antaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja että unionin tuomioistuimet voivat tutkia toimen laillisuuden. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimi on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut edellä mainittujen määräysten mukaiset vaatimukset, on otettava huomioon niiden sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. vastaavasti tuomio 1.2.2007, Sison v. neuvosto, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 3.5.2018, Malta v. komissio, T-653/16, EU:T:2018:241, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 Erityisesti on todettava, että kun toimielin päättää antaa kolmannen hakijan tutustua jäsenvaltiolta peräisin olevaan asiakirjaan tämän jäsenvaltion asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti esittämästä vastalauseesta huolimatta, kyseisen päätöksen perustelut voivat ilmetä sekä kolmannelle hakijalle osoitetusta tietojen ilmaisemista koskevasta päätöksestä että toimesta, jolla asianomainen toimielin ilmoittaa kyseiselle jäsenvaltiolle kyseisen päätöksen tekemisestä, koska tällainen toimi kuuluu siihen asiayhteyteen, jossa tietojen ilmaisemista koskeva päätös on tehty.

26 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisesta päätöksestä ilmenee ensinnäkin, että komission pääsihteeri on tutkinut, oliko Unkari perustanut vastalauseensa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyihin aineellisiin poikkeuksiin ja oliko se perustellut asianmukaisesti kantansa tältä osin. Toiseksi komissio on vedonnut siihen, että Unkarin viranomaiset olivat vastustaneet riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen perusteella, sekä syihin, joihin ne vetosivat vastustaakseen kyseistä tietojen ilmaisemista. Komissio on kuitenkin katsonut, että Unkarin viranomaisten antamat selitykset eivät oikeuttaneet soveltamaan poikkeusta, johon ne olivat vedonneet. Komissio on näin ollen päättänyt antaa kolmannen hakijan tutustua kyseessä oleviin asiakirjoihin siten, että niistä oli poistettu henkilötiedot.

27 Riidanalainen päätös ei tosin sisällä tyhjentävää perustelua syistä, joiden vuoksi komissio on katsonut, ettei asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohtaa voitu soveltaa. Koska kyseisen päätöksen adressaattina oli kuitenkin kolmas hakija ja koska sen tarkoituksena ei ollut evätä riidanalaisiin asiakirjoihin tutustumista, komissiolla ei ollut velvollisuutta selittää kyseisessä päätöksessä tyhjentävästi syitä, joiden vuoksi se katsoi, että Unkarin pyyntö olla ilmaisematta näiden asiakirjojen sisältämiä tietoja ei ollut perusteltu, ja erityisesti, ettei asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohtaa voitu soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.

28 Lisäksi 15.12.2021 päivätty kirje, joka – kuten edellä 27 kohdassa on todettu – kuuluu riidanalaisen päätöksen asiayhteyteen, sisältää täsmällisemmän selvityksen syistä, joiden vuoksi komissio on katsonut, ettei asetuksen N:o 1049/2011 4 artiklan 3 kohdassa mainittua poikkeusta voitu soveltaa riidanalaisiin asiakirjoihin. Komissio on tältä osin todennut ensinnäkin, että mainitun asetuksen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee, että tämän säännöksen soveltamisalaan mahdollisesti kuuluvien asiakirjojen on liityttävä asiaan, josta toimielin ei ole vielä tehnyt päätöstä. Tämän jälkeen komissio on todennut, että riidanalaiset asiakirjat koskivat ehdotuspyyntöä EFOP 2.2.5, jonka rahoitus kuului yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin piiriin, ja että asetuksen N:o 1303/2013 34 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan kansallisen hallintoviranomaisen tehtävänä oli laatia ja julkaista ehdotuspyyntöjä. Komissio on lopuksi todennut, ettei asetuksessa N:o 1303/2013 säädetä minkäänlaisesta komission tekemästä päätöksestä asetuksen N:o 1303/2013 soveltamisalaan kuuluvan ehdotuspyynnön laatimisen ja hyväksymisen yhteydessä.

29 Komissio on todennut lisäksi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltaminen edellyttää, että osoitetaan, että riidanalaisiin asiakirjoihin tutustuminen on omiaan vahingoittamaan toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaa konkreettisesti ja tosiasiallisesti ja että tämä vahingoittamisen vaara on kohtuudella ennustettavissa eikä puhtaasti hypoteettinen. Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisiin asiakirjoihin tutustuminen ei komission mukaan kuitenkaan voinut konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa mahdollista päätöksentekomenettelyä. Se on todennut tässä yhteydessä, että Unkarin viranomaiset olivat suostuneet toisen tutustumispyynnön yhteydessä, jonka viitenumero oli GESTDEM 2020/513, joka koski myös ehdotuspyyntöä EFOP 2.2.5 ja joka koski samanlaisia asiakirjoja kuin joiden sisältämien tietojen ilmaisemista oli pyydetty, siihen, että komissio antaa kyseiset asiakirjat tutustuttaviksi. Lisäksi komissio on todennut, että osa pyydetyistä asiakirjoista, erityisesti itse ehdotuspyyntöhanke, oli julkisia.

30 Näin ollen Unkari voi tällaisten tietojen perusteella ymmärtää syyt, joiden vuoksi komissio on päättänyt antaa kolmannen hakijan tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin, ja toimivaltainen tuomioistuin voi harjoittaa sille kuuluvaa valvontaa.

31 Unkari moittii komissiota myös siitä, että se on ilman erityisiä perusteluja poikennut aiemmasta ratkaisukäytännöstään. Unkari toteaa erityisesti, että sekä asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen, jonka viite on GESTDEM 2020/1513, käsittelyssä että alkuperäisessä päätöksessä komissio oli kieltäytynyt antamasta tutustuttaviksi Unkarin viranomaisilta peräisin olevia asiakirjoja asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella.

32 Tältä osin pitää paikkansa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaisen komission päätöksen perustelut voidaan esittää tiivistäen, esimerkiksi viittaamalla tähän käytäntöön, komission on nimenomaisesti selostettava päättelyään, jos sen päätös menee huomattavasti pidemmälle kuin aikaisemmat päätökset (ks.

tuomio 10.7.2019, komissio v. Icap ym., C-39/18 P, EU:C:2019:584, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. vastaavasti myös tuomio 3.5.2018, Malta v. komissio (T-653/16, EU:T:2018:241, 54 kohta).

33 On kuitenkin huomattava, että tällaisen ratkaisukäytännön olemassaolon osoittamiseksi Unkari ainoastaan viittaa yhtäältä alkuperäiseen päätökseen ja toisaalta aikaisempaan asiakirjoihin tutustumista koskevaan hakemukseen, jonka viitenumero on GESTDEM 2020/1513, ja toteaa, että komissio oli alun perin kieltäytynyt antamasta kolmannen hakijan tutustua pyydettyihin asiakirjoihin Unkarin viranomaisten vastustuksen vuoksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella. Pelkästään vetoamalla alkuperäiseen päätökseen ja aikaisempaan tutustumispyyntöön ei kuitenkaan voida osoittaa, että on olemassa vakiintunutta ratkaisukäytäntöä ehdotuspyyntöä EFOP 2.2.5 koskevien tutustumispyyntöjen käsittelystä.

34 On lisäksi todettava, että alkuperäisessä päätöksessä komission alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto tosin kieltäytyi antamasta tutustuttaviksi Unkarin viranomaisilta peräisin olevia asiakirjoja asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan perusteella.

35 On kuitenkin muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan mukaan vastaus saman asetuksen 7 artiklassa tarkoitettuun alkuperäiseen tutustumista koskevaan hakemukseen on ainoastaan alustava kannanotto, jolla hakijalle tarjotaan yksittäistapauksessa mahdollisuus kehottaa komission pääsihteeriä ottamaan kyseessä oleva kanta uudelleen tarkasteltavaksi (ks. tuomio 28.3.2017, Deutsche Telekom v. komissio, T-210/15, EU:T:2017:224, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Tämän vuoksi vain komission pääsihteerin toteuttamalla toimenpiteellä, joka on luonteeltaan päätös ja jolla aikaisempi kannanotto korvataan kokonaan, voidaan saada aikaan sellaisia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa hakijan etuihin tai – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – sen jäsenvaltion etuihin, jolta kyseiset asiakirjat ovat peräisin ja joka vastustaa niiden sisältämien tietojen ilmaisemista (ks. vastaavasti tuomio 28.3.2017, Deutsche Telekom v. komissio, T-210/15, EU:T:2017:224, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Komissiolla ei siten ollut mitään velvollisuutta selittää syitä, joiden vuoksi se poikkesi alkuperäisestä päätöksestä riidanalaisessa päätöksessä, joka annettiin vastauksena uudistettuun hakemukseen. Komissiolla oli nimittäin ainoastaan velvollisuus perustella tekemänsä ratkaisu.

38 Näin ollen ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Toinen kanneperuste, joka koskee vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista

39 Toinen kanneperuste sisältää kaksi väitettä. Unkari väittää yhtäältä, että komissio ei ole antanut Unkarin viranomaisille mahdollisuutta esittää perustelunsa paremmin tai arvioida niitä uudelleen, ja toisaalta, ettei komissio ole tutkinut viran puolesta mahdollisuutta soveltaa poikkeusta, joka koskee ”yhteisön tai jäsenvaltion finanssi-, raha- tai talouspolitiikan” suojaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuna yleisenä etuna, eikä myöskään kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ”tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten” luottamuksellisuutta koskevaa poikkeusta.

40 Komissio kiistää Unkarin väitteet.

41 Aluksi on muistutettava, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa, jossa säädetään, että jäsenvaltio voi pyytää toimielintä olemaan luovuttamatta kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa ilman jäsenvaltion etukäteen antamaa suostumusta, antaa kyseiselle jäsenvaltiolle mahdollisuuden osallistua toimielimen tehtävänä olevan päätöksen tekoon, ja siinä vahvistetaan tätä varten päätöksentekomenettely sen arvioimiseksi, ovatko tämän asetuksen 4 artiklan 1–3 kohdassa luetellut aineelliset poikkeukset esteenä sille, että tarkastelun kohteena oleva asiakirja annetaan tutustuttavaksi. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa ei kuitenkaan anneta tälle jäsenvaltiolle yleistä ja ehdotonta veto-oikeutta, jonka nojalla se voisi estää vapaan harkintansa mukaan siltä peräisin olevien ja toimielimen hallussa olevien asiakirjojen luovuttamisen (ks. vastaavasti tuomio 18.7.2017, komissio v. Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, 43 kohta).

42 Koska Euroopan unionin oikeuden sääntöjen täytäntöönpano on annettu toimielimen ja asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa annettua mahdollisuutta käyttäneen jäsenvaltion yhteiseksi tehtäväksi ja koska tällainen täytäntöönpano on siten riippuvainen niiden välisestä vuoropuhelusta, niillä on velvollisuus SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti toimia ja tehdä yhteistyötä niin, että mainittuja sääntöjä voidaan tehokkaasti soveltaa (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 85 kohta).

43 Tästä seuraa ensinnäkin, että toimielimen, jolle on esitetty pyyntö saada tutustua jäsenvaltiolta saatuun asiakirjaan, ja kyseisen jäsenvaltion on heti, kun tämä toimielin on antanut tämän pyynnön tiedoksi kyseiselle jäsenvaltiolle, aloitettava viipymättä vilpitön vuoropuhelu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyjen poikkeusten mahdollisesta soveltamisesta (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 86 kohta).

44 Tämän jälkeen kyseessä oleva jäsenvaltio, joka tämän vuoropuhelun jälkeen vastustaa kyseessä olevan asiakirjan luovuttamista, on velvollinen perustelemaan tätä vastustusta mainittujen poikkeusten perusteella (tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 87 kohta).

45 Toimielin ei voi hyväksyä jäsenvaltion siltä peräisin olevan asiakirjan luovuttamista koskevaa vastalausetta, jos sitä ei ole mitenkään perusteltu tai jos esitetyissä perusteluissa ei ole tukeuduttu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa mainittuihin poikkeuksiin. Jos toimielimen kyseessä olevalle jäsenvaltiolle osoittamasta nimenomaisesta kehotuksesta huolimatta tämä ei esitä tällaisia perusteluita, kyseisen toimielimen täytyy antaa pyydetty asiakirja tutustuttavaksi, jos se puolestaan katsoo, että mitään mainituista poikkeuksista ei voida soveltaa (tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 88 kohta).

46 Vilpitön vuoropuhelu, joka luonnehtii asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdalla käyttöön otettua päätöksentekomenettelyä, merkitsee myös toimielimen velvollisuutta antaa jäsenvaltiolle mahdollisuus esittää perustelunsa paremmin tai arvioida niitä uudelleen, jotta niitä voidaan pitää ensi arviolta puolustettavissa olevina (ks. vastaavasti tuomio 5.4.2017, Ranska v. komissio, T-344/15, EU:T:2017:250, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava ensimmäisestä väitteestä, että kuten komission Unkarin viranomaisille 13.10.2021 lähettämästä kirjeestä ilmenee, komissio aloitti kolmannen hakijan uudistetun hakemuksen johdosta viipymättä Unkarin viranomaisten kanssa vuoropuhelun asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyjen poikkeusten mahdollisesta soveltamisesta. Tältä osin se ensinnäkin ilmoitti mainituille viranomaisille katsovansa ensi

näkemältä, että tutkittuaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa lueteltujen poikkeusten sovellettavuuden se katsoi, että edellä 5 kohdassa mainittuihin asiakirjoihin tutustuminen voidaan evätä ainoastaan henkilötietojen suojan perusteella. Tämän jälkeen se pyysi suorittamansa ennakkoarvioinnin perusteella Unkarin viranomaisia täsmentämään, minkä kyseisen asetuksen 4 artiklassa luetelluista poikkeuksista nojalla ne katsoivat, että edellä mainittuihin asiakirjoihin tutustuminen voitiin evätä. Lopuksi se pyysi Unkarin viranomaisia perustelemaan mahdollisen vastustuksensa mainittujen poikkeusten perusteella.

48 Edellä todetuista seikoista ilmenee yhtäältä, että komissio on ilmoittanut Unkarin viranomaisille katsovansa, ettei asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädettyä poikkeusta voida ensi näkemältä soveltaa, ja toisaalta, että se on antanut mainituille viranomaisille mahdollisuuden riitauttaa tämä arviointi tai esittää vaihtoehtoinen päättely ja kehottanut niitä esittämään yksityiskohtaiset ja perustellut oikeuttamisperusteet.

49 Näin ollen Unkari ei voi perustellusti väittää, ettei komissio ole antanut sille mahdollisuutta esittää paremmin perustelujaan tai vedota muihin mahdollisiin epäämisperusteisiin ennen riidanalaisen päätöksen antamista.

50 Toisesta väitteestä on todettava, että – kuten 13.10.2021 päivätystä kirjeestä ilmenee – komissio on ilmoittanut Unkarin viranomaisille tutkineensa kaikkien asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa lueteltujen poikkeusten sovellettavuuden ja päätelleensä tästä, että tutustuminen voitiin evätä yksinomaan henkilötietojen suojan perusteella.

51 Lisäksi on todettava, ettei Unkari ole perustellut riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista koskevaa vastalausettaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 tai 2 kohdan säännöksillä.

52 Näin ollen Unkari ei voi perustellusti moittia komissiota siitä, ettei tämä ollut selittänyt riidanalaisessa päätöksessä syitä, joiden vuoksi se katsoi, että poikkeukset, jotka koskevat ”yhteisön tai jäsenvaltion finanssi-, raha- tai talouspolitiikan” ja ”tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten” suojaa, eivät olleet sovellettavissa käsiteltävässä asiassa.

53 Näin ollen toinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Kolmas kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan rikkomista

54 Kolmas kanneperuste jakautuu kolmeen osaan.

55 Ensimmäisessä osassa Unkari katsoo lähinnä, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa on sovellettava nyt käsiteltävässä asiassa, koska komission päätöksentekomenettely on kesken. Unkari väittää toisen osan puitteissa toissijaisesti, että myös komission päätöksentekomenettelyn puuttuessa asetuksen N:o 104972001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että se suojelee myös asetuksen N:o 1303/2013 sääntelemän, ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 kaltaisen ehdotuspyyntöhankkeen viimeistelemisestä vastaavan kansallisen hallintoviranomaisen menettelyä. Kolmannessa osassa Unkari väittää lopuksi, että riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen loukkaa tosiasiallisesti, vakavasti ja konkreettisesti ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 viimeistelyyn liittyvää vireillä olevaa päätöksentekomenettelyä.

Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee vireillä olevaa komission päätöksentekomenettelyä

56 Nyt käsiteltävä osa jakautuu kahteen väitteeseen.

57 Unkari väittää ensimmäisen kanneperusteensa tueksi, että vaikka kansallisen hallintoviranomaisen tehtävänä on tehdä ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 viimeistelyä koskeva päätös, ei voida jättää ottamatta huomioon sitä, että tämä päätös on tehty ERI-rahastojen yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin yhteydessä. Unkari väittää tässä yhteydessä, että kun otetaan huomioon komission tarkastusvaltuudet ja sen mahdollisuus tehdä rahoitusoikaisuja, on kansallisen hallintoviranomaisen edun mukaista noudattaa sen komissiolta saamia ohjeita. Näin ollen alalla, joka vaikuttaa unionin taloudellisiin resursseihin ja jolla komissio varmistaa, että ERI-rahastoja käytetään laillisesti ja sääntöjenmukaisesti, päätöksen tekee tosin kansallinen hallintoviranomainen, mutta se tekee sen toimielimen määrittelemissä puitteissa ja sen myöhemmässä valvonnassa, mikä osoittaa komission osallistuneen päätöksentekomenettelyyn.

58 Toisen kanneperusteen tueksi Unkari väittää, että komissiolla on oikeus muuttaa asetuksella N:o 1303/2013 säänneltyjä toimenpideohjelmia. Unkari väittää kuitenkin toivovansa esittää asianmukaisesti perustellun toimenpideohjelman muutospyynnön, joka voi vaikuttaa ehdotuspyyntöön EFOP 2.2.5 liittyvien resurssien myöntämiseen. Lisäksi Unkari kiistää sen, että komission päätösmenettely, jolla on tarkoitus hyväksyä toimenpideohjelman muutospyyntö, alkaa vasta kyseisen ohjelman virallisen muutospyynnön esittämisen jälkeen. Unkarin mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu komission päätöksentekomenettely alkaa siitä hetkestä, jona jäsenvaltion ja komission välinen vuoropuhelu käynnistetään tulevan muutoksen suunnan määrittämiseksi.

59 Komissio kiistää Unkarin väitteet.

60 Aluksi on muistutettava, että asetus N:o 1049/2001 liittyy ensimmäisen perustelukappaleensa mukaisesti SEU 1 artiklan toisessa kohdassa ilmaistuun tahtoon saavuttaa uusi vaihe kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia (ks. tuomio 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Tätä unionin perustavanlaatuista tavoitetta heijastaa myös yhtäältä SEUT 15 artiklan 1 kohta, jossa määrätään muun muassa, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti, ja tämä avoimuusperiaate vahvistetaan myös SEU 10 artiklan 3 kohdassa ja SEUT 298 artiklan 1 kohdassa, ja toisaalta se, että asiakirjoihin tutustumista koskeva oikeus vahvistetaan perusoikeuskirjan 42 artiklassa (ks. tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Tätä varten tämän asetuksella N:o 1049/2001 – kuten sen neljännessä perustelukappaleessa todetaan ja 1 artiklassa säädetään – pyritään myöntämään yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin syihin perustuvia rajoituksia, joita – koska niillä poiketaan näistä periaatteista – on tulkittava ja sovellettava suppeasti (ks. tuomio 7.9.2023, Bryer v. REA, C-135/22 P, EU:C:2023:640, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Tätä tutustumista koskeviin poikkeuksiin kuuluu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty poikkeus, josta ilmenee, että tutustuttavaksi ei anneta unionin toimielimen asiakirjaa, joka on laadittu sisäiseen käyttöön tai jonka tämä toimielin on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta kyseinen toimielin ei ole vielä tehnyt päätöstä, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista, ja nämä edellytykset ovat kumulatiivisia.

64 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaiset asiakirjat koskevat Unkarin viranomaisten komissiolle osoittamaa kirjeenvaihtoa, joka koskee ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 viimeistelyä. Ne liittyvät kyseistä ehdotuspyyntöhanketta, jota ei riidanalaisen päätöksen tekopäivänä vielä ollut julkaistu lopullisesti, koskevien sisäisten näkemysten vaihtamiseen.

65 Näin ollen on analysoitava asetuksessa N:o 1303/2013 määriteltyjä institutionaalisia puitteita sen määrittämiseksi, oliko komission tehtävä päätös ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 viimeistelyn yhteydessä.

66 Aluksi on todettava, että ERI-rahastojen hallinnointi toteutetaan yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa.

67 Tältä osin unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta 18.7.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 (EUVL 2018, L 193, s. 1) 63 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että ”kun komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä siirretään jäsenvaltioille”.

68 Asetuksen N:o 1303/2013 73 artiklassa säädetään seuraavaa: ”Yhteistyössä toteutettavan hallinnon periaatteen mukaisesti jäsenvaltiot ja komissio vastaavat ohjelmien hallinnosta ja valvonnasta tässä asetuksessa ja rahastokohtaisissa säännöissä vahvistettujen vastuualueidensa mukaisesti”.

69 Erityisesti asetuksen N:o 1303/2013 74 artiklassa viitataan yhteistyössä toteutettavaan hallinnointiin liittyviin jäsenvaltioiden velvollisuuksiin. Tältä osin mainitun asetuksen 74 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että ”jäsenvaltioiden on täytettävä varainhoitoasetuksen ja rahastokohtaisten sääntöjen mukaisissa yhteistyössä toteutettavaa hallintoa koskevissa säännöissä vahvistetut hallinto-, valvonta- ja tarkastusvelvoitteensa ja otettava hoitaakseen niistä johtuvat kyseisissä säännöissä vahvistetut tehtävät”.

70 Lisäksi asetuksen N:o 1303/2013 75 artiklassa määritellään komission valtuudet ja tehtävät. Tältä osin mainitun artiklan 1 kohdasta ilmenee, että komissio varmistaa, että jäsenvaltiot ovat perustaneet valvontajärjestelmät ja että nämä järjestelmät toimivat tehokkaasti ohjelmien täytäntöönpanon ajan.

71 Jäsenvaltioiden tehtävistä on todettava, että asetuksen N:o 1303/2013 4 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot, asianmukaisella alueellisella tasolla niiden institutionaalisten, oikeudellisten ja rahoituspuitteidensa mukaisesti, ja niiden tätä varten nimeämät elimet vastaavat ohjelmien valmistelusta ja täytäntöönpanosta sekä tehtäviensä suorittamisesta yhdessä saman asetuksen 5 artiklassa tarkoitettujen asiaankuuluvien kumppanien kanssa.

72 Tässä yhteydessä asetuksen N:o 1303/2013 34 artiklan 3 kohdan d alakohdasta ilmenee, että ehdotuspyyntöjen laatiminen ja julkaiseminen on yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulla.

73 Lisäksi asetuksen N:o 1303/2013 125 artiklan 3 kohdassa säädetään, että toimien valinnassa kansallisten hallintoviranomaisten tehtävänä on laatia ja ottaa hyväksymisen jälkeen käyttöön asianmukaiset valintamenettelyt ja -perusteet ERI-rahastoista rahoitettavien toimien valitsemiseksi.

74 Kuten asetuksen N:o 1303/2013 110 artiklan 2 kohdan a alakohdasta ilmenee, kyseisen asetuksen 125 artiklan 3 kohdassa mainitussa hyväksynnässä viitataan siihen, että jäsenvaltion kyseisen asetuksen 47 ja 48 artiklan mukaisesti perustama seurantakomitea – eikä komissio – hyväksyy toimien valinnassa käytetyt menetelmät ja -perusteet.

75 Edellä mainitut säännökset osoittavat, että asetuksen N:o 1303/2013 soveltamisalaan kuuluvat ehdotuspyynnöt, joissa määritellään ERI-rahastoista rahoitettavien toimien valinnassa noudatettavat perusteet, ovat yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulla.

76 Tästä seuraa, että asetuksessa N:o 1303/2013 ei anneta komissiolle erityistä toimivaltaa kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvan ehdotuspyynnön viimeistelymenettelyssä, joten komissio saattoi perustellusti katsoa, että ensi näkemältä sen ei tarvinnut tehdä päätöstä ehdotuspyynnöstä EFOP 2.2.5.

77 Unionin yleisen tuomioistuimen on kuitenkin tutkittava Unkarin tämän osan tueksi esittämät väitteet.

– Ensimmäinen väite, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan sovellettavuutta sen vuoksi, että komissio on vaikuttanut ehdotuspyyntöhankkeen EFOP 2.2.5 viimeistelyyn

78 Unkari väittää ensinnäkin, että se, että komissio voi ehdotuspyyntöä EFOP 2.2.5 koskevan päätösmenettelyn puitteissa esittää huomautuksia tai myöhemmin valvoa huomautustensa noudattamista ja tarvittaessa määrätä rahoitusoikaisuja, vaikuttaa suuresti ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 viimeistelyä koskevaan kansallisen hallintoviranomaisen päätökseen. Tämä komission vaikutus yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa on ymmärrettävä niin, että kansallisen hallintoviranomaisen päätös on erottamaton osa komission päätöksentekomenettelyä, vaikkei se olekaan muodollisesti komission päätös. Unkarin mukaan kansallisen hallintoviranomaisen ja komission välisiä sisäisiä keskusteluja ja neuvotteluja ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 yhteydessä on näin ollen suojattava asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen kohdan nojalla, vaikka komission ei tarvitsekaan tehdä päätöstä sanan suppeassa merkityksessä.

79 Unkarin perusteluissa tuodaan esiin kysymys asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen ulottuvuudesta. Tarkemmin sanottuna unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää, että kun komissio aloittaa Unkarin viranomaisten kanssa vuoropuhelun ERI-rahastoista rahoitetun ehdotuspyynnön viimeistelystä, käsittääkö komission päätöksentekomenettely yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin yhteydessä myös edellä mainitun vuoropuhelun ilman, että se välttämättä johtaa siihen, että komissio tekee päätöksen.

80 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tulkitsemiseksi on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on (ks. tuomio 13.7.2023, G GmbH, C-134/22, EU:C:2023:567, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen kohdan sanamuodosta on muistutettava, että se koskee asiakirjoja, jotka liittyvät asiaan, josta toimielin ei ole vielä tehnyt päätöstä, mikä viittaa selvästi käsitteeseen ”vireillä oleva toimielimen päätöksentekomenettely” tutustumispyynnön esittämishetkellä.

82 Unionin tuomioistuin on katsonut tältä osin lähinnä, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella oli mahdollista kieltäytyä antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa vain siltä osin kuin päätöksentekomenettely koskee päätöksen tekemistä (tuomio 17.12.2020, De Masi ja Varoufakis v. EKP, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, 73 kohta).

83 Asiayhteyteen perustuvasta tulkinnasta on huomattava, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa tehdään selvä erottelu nimenomaan sen mukaan, onko menettely päätetty vai ei. Tämän säännöksen ensimmäisen alakohdan mukaan päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvän poikkeuksen soveltamisalaan kuuluu asiakirja, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta se ei vielä ole tehnyt päätöstä. Saman säännöksen toisessa alakohdassa säädetään, että sen jälkeen, kun päätös on tehty, kyseinen poikkeus kattaa yksinomaan asiakirjat, jotka sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja (tuomio 21.7.2011, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 78 kohta).

84 Näin ollen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa annettu suoja päättyy päätöksen tekemiseen.

85 Teleologisen tulkinnan osalta on todettava, että kuten edellä 64 kohdasta ilmenee, kyseisen artiklan sellaisella tulkinnalla, joka menee sen sanamuotoa pidemmälle, laajennettaisiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaa.

86 Näin ollen edellä 84–88 kohdasta ilmenee, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltaminen edellyttää sellaisen menettelyn yksilöimistä, jonka päätteeksi unionin toimielimellä on unionin oikeuden nojalla toimivalta tehdä tietty päätös.

87 Nyt käsiteltävässä asiassa on ensinnäkin muistutettava, että kuten edellä 76 kohdasta ilmenee, komission ei tarvinnut tehdä tiettyä päätöstä ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 viimeistelystä.

88 Toiseksi on todettava, että vaikka Unkari väittää, että ehdotuspyynnön viimeistelyn yhteydessä kansallisen hallintoviranomaisen ja komission välillä on käyty sisäisiä keskusteluja tai neuvotteluja, se ei väitä, että komission on tehtävä päätös.

89 Kolmanneksi on niin, että vaikka komissio saattoi esittää huomautuksia ehdotuspyyntöhankkeesta EFOP 2.2.5 erityisesti sen suhteen, oliko se sen toimenpideohjelman mukainen, johon kyseinen hanke kuului, ja sen takaamiseksi, että Unkarin viranomaiset käyttävät ERI-rahastoja laillisesti ja

sääntöjenmukaisesti, tästä ei kuitenkaan seuraa, että nämä huomautukset luonnehtisivat komission oman päätöksentekomenettelyn olemassa oloa ja mahdollistaisivat mainitun ehdotuspyynnön rinnastamisen komission päätökseen. Nämä huomautukset eivät ennusta mitenkään rahoitusoikaisun tekemisen tai ehdotuspyyntöön liittyvien maksujen keskeyttämisen kaltaisia päätöksiä, joita komissio voi tehdä.

90 Lisäksi silloin, kun komissio esittää epäilyksiä tai huolia asetuksen N:o 1303/2013 soveltamisalaan kuuluvan ehdotuspyyntöhankkeen säännöstenmukaisuudesta, on todettava, että kansallinen hallintoviranomainen voi päättää panna täytäntöön komission ehdottamat muutokset varmistaen näin, että kyseinen hanke saa edelleen unionin yhteisrahoitusta ilman, että komission olisi tehtävä tästä päätös. Lisäksi kansallinen hallintoviranomainen voi myös päättää olla muuttamatta ehdotuspyyntöä ja rahoittaa hanketta yksinomaan jäsenvaltion myöntämien varojen perusteella. Lisäksi silloin, kun ehdotuspyyntöhanke on ristiriidassa komission hyväksymän toimenpideohjelman kanssa, kansallisten viranomaisten on tehtävä tästä päätelmät kansallisen oikeuden perusteella unionin oikeuden mukaisesti.

91 Tältä osin on todettava, ettei mikään ole esteenä sille, että jäsenvaltio, jota koskee komission päätös maksujen määräaikojen keskeyttämisestä, asetuksen N:o 1303/2013 soveltamisalaan kuuluvaan ehdotuspyyntöön liittyvien maksujen keskeyttämisestä tai toimenpideohjelmalle myönnetyn unionin rahoitusosuuden peruuttamisesta kokonaan tai osittain, päättää maksaa omista varoistaan unionin rahoituksen peruuntuneen osan rahoittaakseen ehdotuspyynnön perusteella hyväksyttyjä hankkeita. Tältä osin on todettava erityisesti, että asetuksen N:o 1303/2013 4 artiklan 1 kohdan mukaan ERI-rahastoista annetaan vastaavia kansallisia, alueellisia ja paikallisia tukitoimia täydentävää tukea tai osallistutaan näihin tukitoimiin, ja mainitun asetuksen 87 perustelukappaleessa täsmennetään myös, että ERI-rahastoista myönnettävä tuki ei saisi korvata jäsenvaltioiden julkisia tai niihin rinnastettavia rakenteellisia menoja (ks. määräys 2.9.2020, ENIL Brussels Office ym. v. komissio, T-613/19, ei julkaistu, EU:T:2020:382, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

92 Näin ollen pelkästään sillä, että komissio osallistuu menettelyyn, johon sovelletaan yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia koskevia talousarviota koskevia sääntöjä, ei voida perustella sitä, että tämä menettely kuuluu kyseisen toimielimen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuun päätöksentekomenettelyyn. Kuten edellä 68–74 kohdasta ilmenee, se, että komissio delegoi yhteistyöhön perustuvalle hallinnoinnille ominaisesti valtuuksia kansallisille hallintoviranomaisille, ei vaikuta komission ja jäsenvaltioiden toimivaltaan, joka on selvästi määritelty asetuksen N:o 1303/2013 säännöksissä, joten niiden päätöksentekomenettelyjä ei pidä sekoittaa toisiinsa.

93 Edellä esitetystä seuraa, että ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 viimeistelyn yhteydessä komission ei tarvinnut tehdä päätöstä. Näin ollen asiakirjojen, jotka komissio on saanut kansallisen hallintoviranomaisen ja komission välillä tällaisen menettelyn yhteydessä käytyjen sisäisten keskustelujen ja neuvottelujen aikana, ei voida katsoa liittyvän vireillä olevaan unionin toimielimen päätöksentekomenettelyyn. Näin ollen niiden ei voida katsoa ”liittyvän asiaan, josta [unionin] toimielin ei ole [vielä] tehnyt päätöstä” asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

94 Päinvastainen ratkaisu olisi ristiriidassa sen edellä 62 kohdassa mainitun vaatimuksen kanssa, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava suppeasti.

95 Kolmannen kanneperusteen ensimmäisen osan ensimmäinen väite on näin ollen hylättävä perusteettomana.

– *Toinen väite, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan sovellettavuutta sillä perusteella, että komissiolla on toimivalta muuttaa asetuksella N:o 1303/2013 säänneltyjä toimenpideohjelmia*

96 Toisen väitteen tueksi Unkari toteaa, että vaikka ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 viimeistelyä koskevan päätöksen tekeminen kuuluukin kansalliselle hallintoviranomaiselle, komission on asetuksen N:o 1303/2013 30 artiklan 2 kohdan nojalla tehtävä päätös toimenpideohjelmien muuttamisesta.

97 Tältä osin asetuksen N:o 1303/2013 30 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että komission tehtävänä on varmistaa, että jäsenvaltioiden toimenpideohjelmiin ehdottamat muutokset ovat unionin lainsäädännön ja vaatimusten mukaisia. Tässä yhteydessä komissio arvioi asianomaisen jäsenvaltion esittämät muutosehdotukset, ja se voi esittää suosituksia ja huomautuksia näistä ehdotuksista ennen kuin se tekee lopullisen päätöksen muutosten hyväksymisestä. Jos toimenpideohjelman muutosehdotuksen katsotaan olevan unionin vaatimusten mukainen, komissio hyväksyy sen virallisesti.

98 Näin ollen siinä tapauksessa, että toimenpideohjelmaa, johon ehdotuspyyntö EFOP 2.2.5 kuuluu, muutetaan, voitaisiin katsoa, että komission oli tehtävä päätös ja että komission päätöksentekomenettely oli tuolloin vireillä.

99 Yhtäältä on kuitenkin todettava, että Unkarin viranomaiset eivät olleet esittäneet riidanalaisen päätöksen tekohetkellä pyyntöä sen toimenpideohjelman muuttamiseksi, johon ehdotuspyyntö EFOP 2.2.5 kuului.

100 Toisaalta riidanalaiset asiakirjat eivät koskeneet toimenpideohjelman hypoteettista muutospyyntöä, jonka Unkari voi tehdä, vaan ne liittyivät komission ja kansallisen hallintoviranomainen väliseen näkemystenvaihtoon ehdotuspyyntöhankkeen EFOP 2.2.5 osalta. Sitä paitsi Unkari ei selitä, miltä osin tutustuminen komission ja kansallisen hallintoviranomaisen väliseen kirjeenvaihtoon, joka koski ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 viimeistelyä, olisi voinut vaarantaa toista menettelyä eli toimenpideohjelman hypoteettista muutospyyntöä koskevan päätöksentekomenettelyn.

101 Tästä seuraa, että riidanalaisen päätöksen tekohetkellä ei ollut vireillä mitään komission päätöksentekomenettelyä ja ettei Unkari näin ollen voinut pätevästi perustaa riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista koskevaa vastalausettaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyyn poikkeukseen.

102 Edellä esitetyn perusteella kolmannen kanneperusteen ensimmäisen osan toinen väite ja näin ollen kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa kokonaisuudessaan on hylättävä perusteettomana.

Kolmannen kanneperusteen toinen osa, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan sovellettavuutta kansallisten hallintoviranomaisten päätöksentekomenettelyyn

103 Unkari väittää toissijaisesti, että jos unionin yleinen tuomioistuin katsoisi, että nyt käsiteltävässä asiassa kansallinen hallintoviranomainen – eikä komissio – oli toimivaltainen tekemään päätöksen julkaisemalla ehdotuspyynnön, myös kansallisen hallintoviranomaisen päätöksentekomenettelyn pitäisi saada asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa tarjottua suojaa.

104 Unkari toteaa, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa suojataan tosin sanamuotonsa mukaisesti ainoastaan toimielinten päätöksentekomenettelyä, mutta kun otetaan huomioon nyt käsiteltävän asian erityispiirteet, kyseisen säännöksen soveltamisalaa ei pitäisi rajata koskemaan ainoastaan unionin toimielimiä.

105 Se väittää ensinnäkin, että unionin virastoilla on oikeus vedota tähän poikkeukseen oman päätöksentekomenettelynsä suojaamiseksi.

106 Toiseksi Unkari toteaa lähinnä, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan suppea tulkinta merkitsisi sitä, että jäsenvaltioiden mahdollisuus pyytää mainitun asetuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti, että asiakirjojen luovuttamisesta kieltäydytään, kun otetaan huomioon mainitun asetuksen 4 artiklan 1–3 kohdassa mainitut perusteet, menettäisi käytännössä merkityksensä. Se toteaa tältä osin, että jäsenvaltiot voivat vedota ainoastaan saman asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyihin poikkeuksiin, eivätkä ne näin ollen voi suojata omien viranomaistensa päätöksentekomenettelyä, mikä vaarantaisi sen ja johtaisi siten unionin taloudellisiin resursseihin vaikuttavalla alalla päätöksen tekevään henkilöön perustuvaan perusteettomaan syrjintään.

107 Jäsenvaltion, jonka kansallisen oikeuden mukaan voidaan kieltäytyä antamasta tutustuttaviksi pyydettyjä asiakirjoja, legitiimejä intressejä ei myöskään suojata, koska unionin oikeudessa sallitaan kansallisen säännön kiertäminen kääntymällä suoraan unionin toimielimen puoleen. Unkarin näkemyksen mukaan tämä heikentää jäsenvaltioiden luottamusta toimielimiin ja vähentää jäsenvaltioiden ja komission välisen neuvottelumenettelyn tehokkuutta.

108 Komissio kiistää Unkarin väitteet.

109 Tältä osin on muistutettava, että asetuksen N:o 1049/2001 1 artiklan a alakohdan mukaan toimielimellä tarkoitetaan tässä asetuksessa parlamenttia, neuvostoa tai komissiota, kun taas kyseisen asetuksen 3 artiklan b alakohdassa tarkoitetaan ”kolmannella” kaikkia kyseisen toimielimen ulkopuolisia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä tai yksiköitä, mukaan lukien jäsenvaltiot ja yhteisön ulkopuoliset toimielimet.

110 Nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee ensinnäkin, että kyseisen artiklan tarkoituksena ei ole suojata jäsenvaltioiden tai muiden oikeushenkilöiden kuin unionin toimielinten päätöksentekomenettelyjä. Tämän säännöksen sanamuoto koskee nimittäin ainoastaan asiakirjoja, jotka liittyvät ”asiaan, josta toimielin ei ole [vielä] tehnyt päätöstä”.

111 Toiseksi on muistutettava, että unionin lainsäätäjä on muun muassa poistanut laatijasäännön, joka oli voimassa asetusta N:o 1049/2001 edeltäneessä oikeudellisessa tilanteessa. Tällainen sääntö merkitsi sitä, että kun toimielimen hallussa olevan asiakirjan oli laatinut luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jäsenvaltio, toinen yhteisön toimielin tai muu yhteisön elin taikka muu kansallinen tai kansainvälinen järjestö, asiakirjaan tutustumista koskeva pyyntö oli osoitettava suoraan asiakirjan laatijalle (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 56 kohta).

112 Näin ollen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen tulkitseminen siten, että sillä suojataan myös kansallisten hallintoviranomaisten päätöksentekomenettelyä, merkitsisi sitä, että kyseinen laatijasääntö otettaisiin ainakin osittain uudelleen kiertoteitse käyttöön kaikkien sellaisten asiakirjojen osalta, jotka vaikuttavat jäsenvaltion päätöksentekoon. Tällainen tulkinta ei kuitenkaan olisi yhteensopiva SEUT 15 artiklan ja asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksen ja päämäärän kanssa eli sen kanssa, että yleisölle annetaan mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin kaikilla unionin toiminnan aloilla.

113 Kolmanneksi on niin, että – kuten edellä 62 kohdasta ilmenee – asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan sellaisella tulkinnalla, joka menee sen sanamuotoa pidemmälle, laajennettaisiin kyseisessä säännöksessä säädetyn poikkeuksen soveltamisalaa. Kyseessä olisi siis kyseisen säännöksen laaja tulkinta, joka ei mahdollistaisi kyseisen hylkäysperusteen ulottuvuuden rajaamista.

114 Näitä arviointeja ei voida horjuttaa Unkarin muilla väitteillä.

115 Unkari väittää ensinnäkin, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukainen tulkinta ei mahdollista sitä, että unionin virastot voisivat vedota kyseiseen artiklaan oman päätöksentekomenettelynsä suojaamiseksi, koska erityissäännökset, joiden nojalla asetus N:o 1049/2001 voidaan ulottaa virastoihin, koskevat ainoastaan kyseisen asetuksen varsinaista soveltamisalaa, mutta niillä ei muuteta sen sisältöä, mukaan lukien saman asetuksen 4 artikla, joka koskee asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista koskevia poikkeuksia. Unkari toteaa, etteivät 5.2.2018 annettuun tuomioon MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA (T-729/15, EU:T:2018:67) johtaneessa asiassa unionin yleinen tuomioistuin tai unionin tuomioistuin, joka pysytti edellä mainitun tuomion asiaa valituksen johdosta käsitellessään, kiistäneet asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan soveltamista viraston päätöksentekomenettelyyn.

116 Tältä osin on todettava, että asetuksen N:o 1049/2001 soveltaminen on ulotettu koskemaan unionin virastoja niiden perustamisasetuksissa olevan erityisen säännöksen nojalla. Erityisesti ihmisille ja eläimille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön lupa- ja valvontamenettelyistä ja Euroopan lääkeviraston perustamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 726/2004 (EUVL 2004, L 136, s. 1) 73 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että lääkeviraston hallussa oleviin asiakirjoihin sovelletaan asetusta N:o 1049/2001 ja että sen hallintoneuvosto vahvistaa kyseisen asetuksen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

117 Näin ollen virastoilla on perustamisasetustensa erityissäännösten mukaisesti oikeus soveltaa kaikkia asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia samalla tavalla kuin toimielimet soveltavat niitä kaikkiin niiden hallussa oleviin asiakirjoihin.

118 Tästä seuraa, kuten komissio perustellusti toteaa, että asetuksen N:o 1049/2001 soveltaminen lääkeviraston ja muiden unionin virastojen päätöksentekomenettelyihin perustuu unionin johdetun oikeuden selkeisiin ja yksiselitteisiin sääntöihin, eikä se ole seurausta siitä, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi laajasti kyseisessä asetuksessa tarkoitettua toimielimen käsitettä.

119 Toiseksi Unkari toteaa lähinnä, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan suppea tulkinta merkitsisi sitä, että jäsenvaltioiden mahdollisuus pyytää mainitun asetuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti, että asiakirjojen luovuttamisesta kieltäydytään, kun otetaan huomioon mainitun asetuksen 4 artiklan 1–3 kohdassa mainitut perusteet, menettäisi käytännössä merkityksensä.

120 Tältä osin on totta, että oikeuskäytännössä on hyväksytty, että jäsenvaltio voi vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohtaan (tuomio 18.12.2007, Ruotsi v. komissio, C-64/05 P, EU:C:2007:802, 76, 81, 83 ja 93 kohta ja tuomio 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. komissio, C-135/11 P, EU:C:2012:376, 62–66 kohta).

121 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa sovelletaan kuitenkin jäsenvaltioilta peräisin oleviin unionin toimielimen vastaanottamiin asiakirjoihin, jotka liittyvät unionin toimielimen vireillä olevaan päätöksentekomenettelyyn. Tätä artiklaa ei siis sovelleta asiakirjoihin, jotka liittyvät jäsenvaltion päätöksentekomenettelyyn.

122 Kolmanneksi Unkarin väitteet, jotka koskevat kansallisten hallintoviranomaisten päätöksentekomenettelyn ja jäsenvaltioiden niiden legitiimien intressien suojaamisen vaarantamista, joiden suoja taataan kansallisessa oikeudessa, eivät myöskään voi menestyä.

123 Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 3 kohdassa nimittäin säädetään, että kyseistä asetusta sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla unionin toiminnan aloilla. Tästä artiklasta ilmenee siis, että lukuun ottamatta arkaluonteisiksi luokiteltuja asiakirjoja, joita käsitellään erityisellä tavalla saman artiklan 5 kohdan mukaisesti, kansallisen viranomaisen unionin toimielimelle toimittamaan asiakirjaan sovelletaan tästä hetkestä lähtien yksinomaan unionin oikeutta ja se on tästä hetkestä lähtien kyseisen toimielimen vastuulla tälle toimielimelle osoitetun asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen yhteydessä.

124 Lisäksi on todettava, että jäsenvaltioiden legitiimejä intressejä voidaan suojata myös soveltamalla asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyjä poikkeuksia.

125 Neljänneksi Unkari toteaa, että kansallisten hallintoviranomaisten päätöksentekomenettelyn suojaamatta jättäminen heikentäisi jäsenvaltioiden luottamusta toimielimiin ja että tästä seuraisi jäsenvaltioiden ja komission välisen neuvottelumenettelyn tehokkuuden heikkeneminen.

126 On todettava, että pelkkä viittaus jäsenvaltioiden ja toimielinten väliseen viestintään kohdistuvien kielteisten vaikutusten vaaraan ja osapuolten välisen neuvottelumenettelyn tehokkuuden heikkenemiseen ei riitä siihen, että voitaisiin katsoa, että kansallisten hallintoviranomaisten päätöksentekomenettelyä olisi suojattava myös asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyllä poikkeuksella. Tämä nimittäin johtaisi siihen, että jäsenvaltioille annettaisiin harkintavaltaa asiassa tai ainakin alistettaisiin kyseisellä asetuksella toimeenpannut asiakirjoihin tutustumista koskevat menettelytavat niihin liittyvien kansallisten menettelytapojen alaisiksi. Tämä ei kuitenkaan olisi sopusoinnussa asetuksella N:o 1049/2001 luodun asiakirjoihin tutustumista koskevan järjestelmän kanssa eikä myöskään sen kanssa, että

jäsenvaltioilla on SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaan velvollisuus tehdä vilpitöntä yhteistyötä komission kanssa (ks. vastaavasti tuomio 24.5.2011, Batchelor v. komissio, T-250/08, EU:T:2011:236, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

127 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäiseen alakohtaan perustuvaa poikkeusta ei voida tulkita siten, että sillä suojattaisiin myös kansallisen hallintoviranomaisen päätöksentekomenettelyä. Siten kolmannen kanneperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana.

Kolmannen kanneperusteen kolmas osa, joka koskee ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 viimeistelyyn liittyvän päätöksentekomenettelyn suojan vakavaa, tosiasiallista ja konkreettista vahingoittamista

128 Unkari väittää tämän osan tueksi, että Unkarin viranomaisten ja komission välisen ehdotuspyyntöä EFOP 2.2.5 koskevan kirjeenvaihdon julkistaminen kokonaisuudessaan voisi vaarantaa kyseisen pyynnön viimeistelyn, koska riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi antaa tietyille järjestöille sisäpiiritietoa, jonka avulla ne voisivat paremmin valmistella ehdotuspyyntöä koskevat hakemuksensa sellaisten kilpailevien järjestöjen vahingoksi, joilla ei ole samantasoista tietoa.

129 Nyt käsiteltävän asian olosuhteissa unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että lisäselvityksenä on tutkittava, täyttyykö edellä 63 kohdassa mainittu edellytys, joka koskee päätöksentekomenettelyn suojan vakavaa vahingoittamista, ja näin ollen arvioitava perusteita, jotka Unkari on esittänyt perustellakseen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamista, olettaen, että kyseistä säännöstä voidaan soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.

130 Vain se, että asiakirja koskee etua, jota suojataan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa tutustumisoikeudesta säädetyllä poikkeuksella, ei kuitenkaan yksin riitä oikeuttamaan poikkeuksen soveltamista (ks. tuomio 3.7.2014, neuvosto v. 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

131 Täsmällisemmin ilmaistuna asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisen poikkeuksen soveltamisen edellytyksenä on, että osoitetaan, että pyydettyihin asiakirjoihin tutustuminen olisi voinut vahingoittaa toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaa konkreettisesti ja tosiasiallisesti ja että tämä vaara vahingoittumisesta oli kohtuudella ennustettavissa eikä puhtaasti hypoteettinen (ks. tuomio 22.3.2018, De Capitani v. parlamentti, T-540/15, EU:T:2018:167, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

132 Lisäksi kuuluakseen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan päätöksentekomenettelylle aiheutuvan vahingon on oltava vakava. Näin on erityisesti silloin, kun kyseisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisella on olennainen vaikutus päätöksentekomenettelyyn. Vakavuuden arviointi riippuu kaikista tapaukseen liittyvistä seikoista, erityisesti päätöksentekoon kohdistuvista tietojen ilmaisemisen kielteisistä vaikutuksista, joihin toimielin on vedonnut (ks. tuomio 7.6.2011, Toland v. parlamentti, T-471/08, EU:T:2011:252, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

133 Nyt käsiteltävässä asiassa Unkarin esittämien perustelujen perusteella ei voida määrittää, miten riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi tosiasiallisesti, vakavasti ja konkreettisesti vaikuttaa komission päätöksentekomenettelyyn.

134 Unkari tyytyy nimittäin väittämään, että riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi vakavasti vaarantaa yhdenvertaisen kohtelun, syrjintäkiellon ja avoimuuden periaatteet, koska ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 mahdolliset etuudensaajat voisivat saada tietoja, jotka antavat niille vilpillistä kilpailuetua.

135 On kuitenkin todettava, ettei Unkarin väitteiden tueksi ole esitetty mitään yksityiskohtaisia perusteluja eikä todisteita, joilla voitaisiin osoittaa, että todellinen vaara vilpillisestä kilpailuedusta olisi ollut olemassa, jos riidanalaiset asiakirjat olisi luovutettu ennen kuin kansallinen hallintoviranomainen hyväksyi lopullisesti ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5.

136 Kuten oikeuskäytännöstä ilmenee, pelkkä viittaus siihen kielteisten seurausten vaaraan, joka liittyy sisäisiin asiakirjoihin tutustumiseen ja siihen mahdollisuuteen, että asianomaiset voivat vaikuttaa menettelyyn, ei siis voi riittää osoittamaan, että mainittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisella vahingoitettaisiin vakavasti kyseessä olevan toimielimen päätöksentekomenettelyä. (tuomio 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 83 kohta).

137 Unkari ei myöskään ole esittänyt täsmennyksiä, joilla voitaisiin riitauttaa komission analyysi, jonka mukaan riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen ei voinut riidanalaisen päätöksen antamisajankohtana vaarantaa ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 viimeistelemiseen liittyvää vireillä olevaa päätöksentekomenettelyä, koska kyseisen ehdotuspyynnön sisältö oli kyseisenä ajankohtana yleisön saatavilla verkossa.

138 Oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että arvioidessaan riskiä siitä, että asiakirjan luovuttaminen vahingoittaa asetuksen N:o 2001/1049 4 artiklassa suojattua etua, unionin yleinen tuomioistuin voi ottaa huomioon sen, että asiakirjan, jonka luovuttamista on pyydetty, olennainen sisältö on julkistettu jo ennen päätöksen tekemistä siitä, annetaanko mainittu asiakirja tutustuttavaksi vai ei (ks. vastaavasti tuomio 3.7.2014, neuvosto v. 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 60 kohta).

139 Komissio toteaa lisäksi, että kaikki komissiolta peräisin olevat asiakirjat on toimitettu kolmannelle hakijalle. Viimeksi mainitulla on siten tarkka tieto ehdotuspyyntöhanketta EFOP 2.2.5 koskevasta komission ja Unkarin viranomaisten välillä käytyjen keskustelujen asiayhteydestä ja aiheesta.

140 Oikeuskäytännössä vahvistettu velvollisuus arvioida suppeasti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa johtaa näin ollen toteamukseen siitä, ettei Unkari ole osoittanut, että riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen olisi vahingoittanut tosiasiallisesti ja vakavasti ehdotuspyynnön EFOP 2.2.5 viimeistelyyn liittyvää päätöksentekomenettelyä ajankohtana, jona tietojen ilmaisemista pyydettiin.

141 Komissio on siis perustellusti katsonut, että nyt käsiteltävän asian erityisissä olosuhteissa peruste, johon Unkari on vedonnut ja joka koskee vilpillisen kilpailuedun riskiä, ei ollut perusteltu.

142 Näin ollen kolmannen kanneperusteen kolmas osa ja siten kolmas kanneperuste kokonaisuudessaan on hylättävä perusteettomana.

Neljäs kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan rikkomista

143 Unkari väittää tämän kanneperusteen tueksi, että jos unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että komission yhteistyöhön perustuva hallinnointi ei voi kuulua komission päätöksentekomenettelyyn, on selvää, että tämän toiminnan on katsottava kuuluvan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa mainittujen tutkintatoimien soveltamisalaan.

144 On todettava, ettei Unkari esitä mitään näyttöä väitteelleen, jonka mukaan komission yhteistyöhön perustuvan hallinnointitoiminnan olisi katsottava kuuluvan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa mainittujen tutkintatoimien soveltamisalaan.

145 On syytä muistuttaa, että unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan d alakohdan mukaan kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde sekä perusteet ja perustelut, joihin asiassa vedotaan, ja yhteenveto kyseisistä perusteista. Kannekirjelmässä on erityisesti selitettävä, mistä kanteen perustana oleva peruste koostuu, joten pelkkä ylimalkainen viittaaminen kyseiseen perusteeseen ei täytä työjärjestyksessä asetettuja vaatimuksia. Vastaavien vaatimusten on täytyttävä silloin, kun perusteen tueksi esitetään väite (ks. vastaavasti tuomio 10.3.2021, Ayuntamiento de Quart de Poblet v. komissio, T-539/18, ei julkaistu, EU:T:2021:123, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

146 Koska Unkarin väite, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa olisi sovellettava nyt käsiteltävässä asiassa, ei täytä työjärjestyksen 76 artiklan d alakohdassa mainittuja vaatimuksia, se on siten jätettävä tutkimatta.

147 Näin ollen neljäs kanneperuste ja siten kanne kokonaisuudessaan on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

148 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

149 Koska Unkari on hävinnyt nyt käsiteltävän asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, välitoimimenettelystä johtuvat oikeudenkäyntikulut mukaan luettuina.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu yhdeksäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Unkari velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut välitoimimenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut mukaan lukien.

Truchot Kanninen Buttigieg

Sampol Pucurull Perišin

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä heinäkuuta 2024.

Allekirjoitukset