ARREST VAN HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid)

10 juli 2024*

„Toegang tot documenten – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Documenten met betrekking tot de correspondentie van de Hongaarse autoriteiten aan de Commissie over een oproep tot het indienen van voorstellen van een door de Unie medegefinancierd project in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen – Documenten afkomstig van een lidstaat – Verzet door de lidstaat – Uitzondering betreffende de bescherming van het besluitvormingsproces – Begrip ‚document dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen' – Motiveringsplicht – Loyale samenwerking"

In zaak T-104/22,

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Fehér en G. Koós als gemachtigden,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Ehrbar, A. Spina en A. Tokár als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: L. Truchot, president, H. Kanninen, E. Buttigieg, M. Sampol Pucurull (rapporteur) en T. Perišin, rechters,

griffier: A. Juhász-Tóth, administrateur,

gezien de stukken,

gezien de beschikking van 8 juni 2022, Hongarije/Commissie (T-104/22 R, niet gepubliceerd, EU:T:2022:351), waarbij de president van het Gerecht het verzoek in kort geding heeft ingewilligd en de beslissing omtrent de kosten heeft aangehouden,

na de terechtzitting op 11 oktober 2023,

het navolgende

* Procestaal: Hongaars.

Arrest

1 Met zijn beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert Hongarije nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie van 14 december 2021, waarbij aan een derde-verzoeker krachtens verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43) toegang is verleend tot de aan de Commissie gerichte correspondentie van de Hongaarse autoriteiten over een oproep tot het indienen van voorstellen (hierna: „bestreden besluit").

Voorgeschiedenis van het geding

2 De Commissie heeft in het kader van de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen (hierna: „ESI-fondsen") voor de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2023 op voorstel van Hongarije het operationele programma voor de ontwikkeling van personele middelen voor de de-institutionalisering van personen met een handicap die momenteel in instellingen in Hongarije wonen (EFOP) vastgesteld, overeenkomstig verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 320, met rectificatie in PB 2016, L 200, blz. 140).

3 In het kader van bovengenoemd operationeel programma heeft de door de Hongaarse autoriteiten aangewezen managementautoriteit voor de uitvoering van dat programma een oproep tot het indienen van voorstellen met codenummer „EFOP 2.2.5" opgesteld, met als opschrift „Verbetering van de overgang van institutionele zorg naar gemeenschapszorg – vervanging van institutionele huisvesting uiterlijk in 2023" (hierna: „oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5").

4 Op 30 april 2021 is bij de Commissie een verzoek om toegang met referentie GESTDEM 2021/2808 ingediend overeenkomstig verordening nr. 1049/2001, dat betrekking had op alle officiële correspondentie tussen de Commissie en de Hongaarse autoriteiten over de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5.

5 Van de elf documenten die volgens de Commissie onder het verzoek om toegang vallen, waren er vijf afkomstig van de Hongaarse autoriteiten, namelijk de volgende documenten:

– een e-mail van de Hongaarse autoriteiten van 11 maart 2020, referentie Ares(2021) 3279157, met twee bijlagen;

– een brief van de Hongaarse autoriteiten aan de Commissie van 19 juni 2020, kenmerk Ares(2020) 3193726;

– een brief van de Hongaarse autoriteiten aan de Commissie van 6 augustus 2020, kenmerk Ares(2020) 4141947;

– een brief van de Hongaarse autoriteiten aan de Commissie van 5 januari 2021, kenmerk Ares(2021) 401802;

– een brief van de Hongaarse autoriteiten aan de Commissie van 14 april 2021, kenmerk Ares(2021) 2528382.

6 In het kader van de raadplegingsprocedure van artikel 4, leden 4 en 5, van verordening nr. 1049/2001 hebben de Hongaarse autoriteiten de Commissie bij brief van 28 mei 2021 meegedeeld dat zij zich op grond van de uitzondering van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 ertegen verzetten dat toegang wordt verleend tot documenten die van hen afkomstig zijn. De Hongaarse autoriteiten hebben opgemerkt dat, aangezien het besluitvormingsproces met betrekking tot de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 nog lopende was, de openbaarmaking van die documenten in dit stadium ernstig afbreuk zou doen aan de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie, aangezien potentiële begunstigden toegang zouden kunnen krijgen tot informatie die hun een oneerlijk concurrentievoordeel kon verschaffen.

7 Op 16 juni 2021 heeft de Commissie de derde-verzoeker, onder voorbehoud van de bescherming van persoonsgegevens, toegang verleend tot zes van de elf documenten waarvan was vastgesteld dat zij binnen de werkingssfeer van het verzoek tot openbaarmaking vielen, maar heeft zij op grond van de uitzondering van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 geweigerd toegang te verlenen tot de vijf documenten die van de Hongaarse autoriteiten afkomstig waren (hierna: „oorspronkelijk besluit”).

8 Op 6 juli 2021 heeft de derde-verzoeker bij de Commissie een confirmatief verzoek ingediend overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 (hierna: „confirmatief verzoek”).

9 Op 13 oktober 2021 heeft de secretaris-generaal van de Commissie naar aanleiding van het confirmatieve verzoek de Hongaarse autoriteiten opnieuw geraadpleegd en hun meegedeeld dat, na een onderzoek van de toepasselijkheid van alle in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen, volgens hem was gebleken dat de toegang tot de in punt 5 hierboven genoemde documenten enkel kon worden geweigerd op grond van de bescherming van persoonsgegevens.

10 Bij het onderzoek van het confirmatieve verzoek heeft de Commissie vastgesteld dat er nog meer aanvullende documenten onder het verzoek om toegang vielen, waaronder vier van de Hongaarse autoriteiten afkomstige documenten (hierna samen met de in punt 5 hierboven genoemde documenten: de „litigieuze documenten”), namelijk de volgende documenten:

– een e-mail van de Hongaarse autoriteiten van 10 maart 2020, referentie Ares(2020) 1532153;

– een e-mail van de Hongaarse autoriteiten van 30 april 2020, referentie Ares(2020) 2352996, met bijlage;

– een e-mail van de Hongaarse autoriteiten van 21 oktober 2020, referentie Ares(2020) 5761728, met twee bijlagen;

– een e-mail van de Hongaarse autoriteiten van 25 november 2020, referentie Ares(2020) 7120859, met bijlage;

11 Bij e-mail van 28 oktober 2021 hebben de Hongaarse autoriteiten hun standpunt herhaald dat er op grond van de uitzondering van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001geen toegang tot de van hen afkomstige documenten mocht worden verleend.

12 Bij het bestreden besluit heeft de Commissie zich uitgesproken over het confirmatieve verzoek van de derde-verzoeker en hem, ondanks het verzet van de Hongaarse autoriteiten, toegang verleend tot de litigieuze documenten, waaruit de persoonsgegevens waren weggelaten. In dit verband heeft de Commissie de argumenten van de Hongaarse autoriteiten beoordeeld en daarbij geconcludeerd dat deze argumenten prima facie niet aantoonden dat de uitzondering van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 van toepassing was.

13 Bij brief van 15 december 2021 heeft de Commissie Hongarije ervan in kennis gesteld dat het bestreden besluit was vastgesteld.

Conclusies van partijen

14 Hongarije verzoekt het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de Commissie verwijzen in de kosten.

15 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– Hongarije te verwijzen in de kosten.

In rechte

16 Ter ondersteuning van zijn beroep voert Hongarije formeel twee middelen aan.

17 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat in de schrifturen van Hongarije wordt verwezen naar artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, zonder dat daarbij wordt gepreciseerd of de eerste of tweede alinea van lid 3 dan wel dit lid in zijn geheel wordt bedoeld. Uit de uiteenzetting van Hongarije blijkt echter dat deze lidstaat niet naar lid 3 in zijn geheel verwijst, aangezien deze uiteenzetting in werkelijkheid uitsluitend betrekking heeft op een vermeende schending van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.

18 In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak het Gerecht de middelen naar de inhoud in plaats van volgens de kwalificatie ervan moet uitleggen, en dus over dient te gaan tot de kwalificatie van de middelen en argumenten in het verzoekschrift (zie arrest van 5 september 2014, Éditions Odile Jacob/Commissie, T-471/11, EU:T:2014:739, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 In dit verband vormen de twee formeel door Hongarije aangevoerde middelen in werkelijkheid de twee onderdelen van hetzelfde middel, dat ontleend is aan schending van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Zoals blijkt uit het onderzoek van de inhoud van de schrifturen van Hongarije, voert Hongarije in het kader van het eerste middel bovendien aan dat

het bestreden besluit ontoereikend is gemotiveerd en dat het beginsel van loyale samenwerking is geschonden. Voorts betoogt Hongarije dat, mocht het Gerecht oordelen dat artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 geen toepassing vindt in casu, lid 2, derde streepje, van dat artikel moet worden toegepast.

20 Het Gerecht is derhalve van oordeel dat Hongarije in wezen vier middelen aanvoert, waarvan het eerste is ontleend aan ontoereikende motivering van het bestreden besluit, het tweede aan schending van het beginsel van loyale samenwerking, het derde aan schending van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 en het vierde aan schending van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.

Eerste middel: ontoereikende motivering van het bestreden besluit

21 Hongarije is van mening dat op basis van de motivering van het bestreden besluit niet kan worden beoordeeld waarom de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 in casu geen toepassing vindt en evenmin of de Commissie daadwerkelijk heeft onderzocht of de toegang tot de litigieuze documenten het besluitvormingsproces concreet en daadwerkelijk kon ondermijnen.

22 Voorts verwijt Hongarije de Commissie dat zij onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het bestreden besluit afwijkt van haar eerdere besluitvormingspraktijk.

23 De Commissie betwist de argumenten van Hongarije.

24 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU en artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en moet de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting moet komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van voornoemde bepalingen voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie in deze zin arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 3 mei 2018, Malta/Commissie, T-653/16, EU:T:2018:241, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 In het bijzonder moet worden vastgesteld dat wanneer een instelling besluit om een derde-verzoeker toegang te verlenen tot een van een lidstaat afkomstig document, ondanks het verzet van deze staat overeenkomstig artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, de motivering van die beslissing zowel kan blijken uit het tot de derde-verzoeker gerichte besluit tot openbaarmaking als uit de handeling waarbij de betrokken instelling die lidstaat in kennis stelt van de vaststelling van dat besluit, aangezien een dergelijke handeling deel uitmaakt van de context waarin het besluit tot openbaarmaking is vastgesteld.

26 In casu blijkt in de eerste plaats uit het bestreden besluit dat de secretaris-generaal van de Commissie heeft onderzocht of het verzet van Hongarije was gebaseerd op de materiële uitzonderingen van artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 en of het standpunt van Hongarije dienaangaande naar behoren was gemotiveerd. In de tweede plaats heeft de Commissie melding gemaakt van het verzet van de Hongaarse autoriteiten tegen de openbaarmaking van de litigieuze documenten op grond van de uitzondering van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 en van de redenen die zij hebben aangevoerd om zich tegen die openbaarmaking te verzetten. De Commissie is evenwel tot de conclusie gekomen dat de door de Hongaarse autoriteiten verstrekte uitleg geen rechtvaardiging vormde voor de toepassing van de uitzondering waarop zij zich hadden beroepen. De Commissie heeft aldus besloten om de derde-verzoeker toegang te verlenen tot de betrokken documenten, met weglating van de persoonsgegevens.

27 Het bestreden besluit bevat weliswaar geen uitputtende motivering van de redenen waarom de Commissie van mening was dat artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 niet van toepassing was, maar aangezien dat besluit tot de derde-verzoeker was gericht en niet tot doel had de toegang tot de litigieuze documenten te weigeren, was de Commissie niet verplicht om in dat besluit uitputtend uiteen te zetten waarom zij van mening was dat de aanvraag van Hongarije om die documenten niet openbaar te maken ongegrond was en met name dat artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 in casu niet van toepassing was.

28 Bovendien bevat de brief van 15 december 2021 die, zoals in punt 25 hierboven is aangegeven, deel uitmaakt van de context van het bestreden besluit, een nadere uiteenzetting van de redenen waarom de Commissie van mening was dat de uitzondering van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 niet van toepassing was op de litigieuze documenten. Daartoe heeft de Commissie om te beginnen opgemerkt dat uit artikel 4, lid 3, eerste alinea, van die verordening bleek dat de documenten die onder deze bepaling kunnen vallen, betrekking moesten hebben op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen. Vervolgens heeft de Commissie erop gewezen dat de litigieuze documenten betrekking hadden op de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5, die in gedeeld beheer werd gefinancierd, en dat de nationale managementautoriteit overeenkomstig artikel 34, lid 3, onder d), van verordening nr. 1303/2013 was belast met de voorbereiding en publicatie van oproepen tot het indienen van voorstellen. Ten slotte heeft de Commissie erop gewezen dat zij volgens verordening nr. 1303/2013 geen besluit diende te nemen in het kader van de voorbereiding en goedkeuring van een onder verordening nr. 1303/2013 vallende oproep tot het indienen van voorstellen.

29 Voorts heeft de Commissie opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak de toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 veronderstelt dat wordt aangetoond dat de toegang tot de documenten het besluitvormingsproces van de instelling concreet en daadwerkelijk kan ondermijnen en dat het risico van die ondermijning redelijkerwijze voorzienbaar en niet louter hypothetisch is. In casu kon de toegang tot de litigieuze documenten volgens de Commissie een eventueel besluitvormingsproces niet concreet en daadwerkelijk ondermijnen. Daartoe heeft de Commissie aangegeven dat de Hongaarse autoriteiten hadden aanvaard dat zij in het kader van een ander verzoek om toegang, met referentie GESTDEM 2020/1513, dat eveneens betrekking had op de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 en soortgelijke documenten omvatte als die waarvan de openbaarmaking werd verzocht, wel toegang tot die documenten heeft verleend. Voorts heeft de Commissie opgemerkt dat een deel van de gevraagde documenten, met name de oproep tot het indienen van voorstellen zelf, openbaar was.

30 Bijgevolg kunnen dergelijke aanwijzingen Hongarije in staat stellen te begrijpen waarom de Commissie heeft besloten de derde-verzoeker toegang tot de litigieuze documenten te verlenen, en de bevoegde rechter in staat stellen het hem toekomende toezicht uit te oefenen.

31 Hongarije verwijt de Commissie ook dat zij zonder specifieke motivering is afgeweken van haar eerdere besluitvormingspraktijk. In het bijzonder merkt Hongarije op dat de Commissie zowel bij de behandeling van het verzoek om toegang met referentie GESTDEM 2020/1513 als in het oorspronkelijke besluit de toegang tot de van de Hongaarse autoriteiten afkomstige documenten had geweigerd op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.

32 In dit verband is het vaste rechtspraak dat een besluit van de Commissie dat in de lijn ligt van een constante besluitvormingspraktijk summier mag worden gemotiveerd, bijvoorbeeld door verwijzing naar bedoelde praktijk, maar dat de Commissie, wanneer zij veel verder gaat dan in eerdere beslissingen het geval was, haar beweegredenen uitdrukkelijk dient te vermelden (zie arrest van 10 juli 2019, Commissie/Icap e.a., C-39/18 P, EU:C:2019:584, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie ook in die zin arrest van 3 mei 2018, Malta/Commissie, T-653/16, EU:T:2018:241, punt 54).

33 Evenwel moet worden vastgesteld dat Hongarije enkel verwijst naar het oorspronkelijke besluit en het eerdere verzoek om toegang met referentie GESTDEM 2020/1513 om het bestaan van een dergelijke besluitvormingspraktijk aan te tonen, waarbij deze lidstaat opmerkt dat de Commissie aanvankelijk had geweigerd om de derde-verzoeker toegang tot de gevraagde documenten te verlenen na het verzet van de Hongaarse autoriteiten op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Uit de enkele verwijzing naar het oorspronkelijke besluit en het eerdere verzoek om toegang kan echter geen vaste besluitvormingspraktijk worden afgeleid met betrekking tot de behandeling van verzoeken om toegang inzake de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5.

34 Bovendien moet worden vastgesteld dat het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling van de Commissie in het oorspronkelijke besluit inderdaad op grond van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 heeft geweigerd om toegang te verlenen tot de van de Hongaarse autoriteiten afkomstige documenten.

35 Er zij evenwel aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak uit artikel 8 van verordening nr. 1049/2001 volgt dat het antwoord op het initiële verzoek in de zin van artikel 7 van deze verordening slechts een eerste standpuntbepaling is, waarna de verzoeker de mogelijkheid heeft om – in casu – de secretaris-generaal van de Commissie om herziening daarvan te verzoeken (zie arrest van 28 maart 2017, Deutsche Telekom/Commissie, T-210/15, EU:T:2017:224, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Derhalve kan alleen de maatregel van de secretaris-generaal van de Commissie, die de aard van een besluit heeft en volledig in de plaats komt van de eerdere standpuntbepaling, rechtsgevolgen in het leven roepen die de belangen kunnen aantasten van de verzoeker of, zoals in casu, die van de lidstaat waarvan de documenten afkomstig zijn en die zich heeft verzet tegen de openbaarmaking ervan (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Deutsche Telekom/Commissie, T-210/15, EU:T:2017:224, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 De Commissie was dus geenszins verplicht uit te leggen waarom zij in het bestreden besluit, dat in antwoord op het confirmatieve verzoek is vastgesteld, is afgeweken van het oorspronkelijke besluit. De Commissie was namelijk enkel verplicht de oplossing waartoe zij is gekomen, te motiveren.

38 Derhalve moet het eerste middel ongegrond worden verklaard.

Tweede middel: schending van het beginsel van loyale samenwerking

39 Het tweede middel bestaat uit twee onderdelen. Hongarije voert ten eerste aan dat de Commissie de Hongaarse autoriteiten niet de mogelijkheid heeft geboden om hun redenen beter uiteen te zetten of deze te herzien en ten tweede dat de Commissie niet ambtshalve heeft onderzocht of de uitzondering in verband met de bescherming van het „financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat" als openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 1049/2001 of de uitzondering inzake de vertrouwelijkheid van het „doel van inspecties, onderzoeken en audits" in de zin van artikel 4, lid 2, van deze verordening kon worden toegepast.

40 De Commissie betwist de argumenten van Hongarije.

41 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, volgens hetwelk een lidstaat de instelling kan verzoeken een van hem afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken, deze lidstaat de mogelijkheid biedt om betrokken te worden bij het door de instelling vast te stellen besluit, en daartoe een besluitvormingsproces invoert om uit te maken of de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van die verordening genoemde materiële uitzonderingen eraan in de weg staan dat toegang wordt verleend tot het document in kwestie. Artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 kent aan die lidstaat evenwel geen algemeen en onvoorwaardelijk vetorecht toe op grond waarvan hij zich naar eigen goeddunken zou kunnen verzetten tegen de openbaarmaking van documenten die van hem afkomstig zijn en bij een instelling berusten (zie in die zin arrest van 18 juli 2017, Commissie/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, punt 43).

42 Aangezien de tenuitvoerlegging van regels van Unierecht gezamenlijk is toevertrouwd aan de instelling en aan de lidstaat die van de in artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 geboden mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, zodat die tenuitvoerlegging tot stand moet komen door samenspraak tussen de instelling en de lidstaat, moeten zij dus overeenkomstig de in artikel 4, lid 3, VEU, vastgelegde verplichting tot loyale samenwerking handelen en samenwerken zodat deze regels daadwerkelijk kunnen worden toegepast (zie in die zin arrest van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punt 85).

43 Om te beginnen volgt hieruit dat de instelling waarbij een verzoek om toegang tot een van een lidstaat afkomstig document is ingediend, en deze lidstaat, zodra de instelling die lidstaat van dat verzoek in kennis heeft gesteld, onverwijld dienen over te gaan tot loyale samenspraak over de eventuele toepassing van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 vastgelegde uitzonderingen (zie in die zin arrest van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punt 86).

44 Vervolgens dient de lidstaat die zich na deze samenspraak verzet tegen de openbaarmaking van het betrokken document, dit verzet te motiveren op basis van bedoelde uitzonderingen (arrest van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punt 87).

45 De instelling kan immers geen gevolg geven aan het verzet van een lidstaat tegen openbaarmaking van een van hem afkomstig document, indien dit verzet geenszins is gemotiveerd of indien de aangevoerde motivering niet is geformuleerd onder verwijzing naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 vastgelegde uitzonderingen. Indien de betrokken lidstaat in weerwil van het uitdrukkelijke verzoek daartoe van de instelling in gebreke blijft om haar een dergelijke motivering te verstrekken, moet die instelling, indien zij harerzijds van mening is dat geen van die uitzonderingen van toepassing is, toegang verschaffen tot het gevraagde document (arrest van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punt 88).

46 Ten slotte houdt de loyale samenspraak die kenmerkend is voor het bij artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 ingevoerde besluitvormingsproces ook de verplichting in voor de betrokken instelling om de lidstaat de mogelijkheid te bieden om zijn redenen beter te verwoorden of te herzien, zodat zij op het eerste gezicht verdedigbaar zijn (zie in die zin arrest van 5 april 2017, Frankrijk/Commissie, T-344/15, EU:T:2017:250, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Wat in casu de eerste grief betreft, is de Commissie, zoals blijkt uit de brief van 13 oktober 2021 van de Commissie aan de Hongaarse autoriteiten, na het confirmatieve verzoek van de derde-verzoeker onverwijld overgegaan tot samenspraak met de Hongaarse autoriteiten over de eventuele toepassing van de uitzonderingen van artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001. In dit verband heeft zij deze autoriteiten eerst meegedeeld dat zij, na te hebben onderzocht of de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen van toepassing waren, op het eerste gezicht van mening was dat de toegang tot de in punt 5 hierboven genoemde documenten enkel kon worden geweigerd op grond van de bescherming van persoonsgegevens. Vervolgens heeft zij, rekening houdend met de eerste beoordeling, de Hongaarse autoriteiten verzocht om te preciseren op welke van de in artikel 4 van die verordening genoemde uitzonderingen de weigering van toegang tot bovengenoemde documenten huns inziens kon worden gebaseerd. Ten slotte heeft zij de Hongaarse autoriteiten verzocht om hun eventuele verzet op grond van die uitzonderingen te motiveren.

48 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie de Hongaarse autoriteiten heeft meegedeeld dat zij van mening was dat de uitzondering van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 op het eerste gezicht niet van toepassing was, en verder dat zij die autoriteiten de mogelijkheid heeft geboden om die analyse te weerleggen of een alternatieve redenering voor te leggen, waarbij zij hun heeft verzocht om een gedetailleerde en gemotiveerde rechtvaardiging over te leggen.

49 Bijgevolg kan Hongarije niet op goede gronden stellen dat het van de Commissie niet de mogelijkheid heeft gekregen om zijn redenen beter uiteen te zetten of andere mogelijke weigeringsgronden aan te voeren alvorens het bestreden besluit vast te stellen.

50 Wat de tweede grief betreft, moet worden opgemerkt dat de Commissie, zoals blijkt uit de brief van 13 oktober 2021, de Hongaarse autoriteiten heeft meegedeeld dat zij de toepasselijkheid van alle in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen had onderzocht en dat zij daaruit had geconcludeerd dat de toegang uitsluitend kon worden geweigerd op grond van de bescherming van persoonsgegevens.

51 Voorts moet worden vastgesteld dat het verzet van Hongarije tegen de openbaarmaking van de litigieuze documenten niet is gebaseerd op artikel 4, lid 1 of lid 2, van verordening nr. 1049/2001.

52 Bijgevolg kan Hongarije de Commissie niet op goede gronden verwijten dat zij in het bestreden besluit niet heeft uitgelegd waarom zij van mening was dat de uitzonderingen in verband met de bescherming van „het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat" en „het doel van inspecties, onderzoeken en audits" in casu niet van toepassing waren.

53 Derhalve moet het tweede middel ongegrond worden verklaard.

Derde middel: schending van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001

54 Het derde middel bestaat uit drie onderdelen.

55 In het eerste onderdeel is Hongarije in wezen van mening dat artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 toepassing vindt in de onderhavige zaak, aangezien er een besluitvormingsproces van de Commissie lopende is. Subsidiair betoogt Hongarije in het tweede onderdeel dat artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, zelfs indien er geen besluitvormingsproces van de Commissie zou zijn, aldus moet worden uitgelegd dat het ook het proces beschermt van de nationale managementautoriteit die een door verordening nr. 1303/2013 geregelde oproep tot het indienen van voorstellen moet afwerken, zoals de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5. Ten slotte betoogt Hongarije in het derde onderdeel dat de openbaarmaking van de litigieuze documenten het lopende besluitvormingsproces in verband met de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 daadwerkelijk, ernstig en concreet ondermijnt.

Eerste onderdeel van het derde middel: er is sprake van een besluitvormingsproces van de Commissie dat lopende is

56 Dit eerste onderdeel bestaat uit twee grieven.

57 Ter ondersteuning van de eerste grief betoogt Hongarije dat het weliswaar aan de nationale managementautoriteit staat om het besluit over de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 vast te stellen, maar dat niet kan worden voorbijgegaan aan het feit dat dit besluit is genomen in de context van een gedeeld beheer van de ESI-fondsen. Daartoe voert Hongarije aan dat, rekening houdend met de auditbevoegdheden van de Commissie en de mogelijkheid voor de Commissie om financiële correcties toe te passen, het in het belang van de nationale managementautoriteit is om de richtsnoeren te volgen die Hongarije van de Commissie ontvangt. Op een gebied dat van invloed is op de financiële middelen van de Unie en waarop de Commissie toeziet dat de ESI-fondsen op rechtmatige en regelmatige wijze worden gebruikt, wordt het besluit dus weliswaar genomen door de nationale managementautoriteit, maar binnen het door de instelling vastgestelde kader en onder haar latere toezicht, waaruit blijkt dat de Commissie is betrokken bij het besluitvormingsproces.

58 Ter ondersteuning van de tweede grief voert Hongarije aan dat de Commissie bevoegd is om operationele programma's die onder verordening nr. 1303/2013 vallen te wijzigen. Hongarije betoogt dat het een naar behoren gemotiveerd verzoek tot wijziging van het operationele programma wenst in te dienen, dat van invloed kan zijn op de toewijzing van middelen in verband met de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5. Hongarije betwist voorts dat het besluitvormingsproces van de Commissie tot goedkeuring van een verzoek tot wijziging van een operationeel programma pas na de indiening van het formele verzoek tot wijziging van dat programma aanvang neemt. Volgens Hongarije neemt het besluitvormingsproces van de

Commissie in de zin van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 een aanvang zodra er tussen de lidstaat en de Commissie een dialoog tot stand komt om de richting van de toekomstige wijziging te bepalen.

59 De Commissie betwist de argumenten van Hongarije.

60 Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat verordening nr. 1049/2001 volgens overweging 1 ervan aansluit bij de in artikel 1, tweede alinea, VEU tot uiting gebrachte wil om een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging van een „steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa", waarin de besluiten in een zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen (zie arrest van 22 januari 2020, MSD Animal Health Innovation en Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Dit fundamentele doel van de Unie wordt weerspiegeld, ten eerste, in artikel 15, lid 1, VWEU, dat met name bepaalt dat de instellingen, organen en instanties van de Unie in een zo groot mogelijke openheid werken, welk uitgangspunt ook opnieuw is bevestigd in artikel 10, lid 3, VEU en in artikel 298, lid 1, VWEU, en, ten tweede, in de verankering van het recht van toegang tot documenten in artikel 42 van het Handvest (zie arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 Daartoe beoogt verordening nr. 1049/2001, zoals blijkt uit overweging 4 en artikel 1 ervan, het publiek een zo ruim mogelijke toegang tot documenten van de instellingen te verlenen, onder voorbehoud van een regeling die voorziet in uitzonderingen die gebaseerd zijn op redenen van openbaar of particulier belang en die restrictief moeten worden uitgelegd en toegepast omdat zij afwijken van het in dat artikel geformuleerde beginsel (zie arrest van 7 september 2023, Breyer/REA, C-135/22 P, EU:C:2023:640, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 Een van de uitzonderingen op die toegang is opgenomen in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, waaruit blijkt dat de toegang tot een document dat door een instelling van de Unie is opgesteld voor intern gebruik of door deze instelling is ontvangen en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van die instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang deze openbaarmaking gebiedt, waarbij deze voorwaarden cumulatief zijn.

64 In casu hebben de litigieuze documenten betrekking op de correspondentie die de Hongaarse autoriteiten aan de Commissie hebben gericht over de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5. Deze heeft betrekking op een interne gedachtewisseling over deze oproep tot het indienen van voorstellen, die op de datum van vaststelling van het bestreden besluit nog niet definitief was bekendgemaakt.

65 Om te bepalen of de Commissie in het kader van de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 een besluit diende vast te stellen, moet derhalve het institutionele kader van verordening nr. 1303/2013 worden onderzocht.

66 Vooraf moet worden opgemerkt dat de ESI-fondsen onder gedeeld beheer vallen.

67 In dit verband volgt uit artikel 63, lid 1, van verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB 2018, L 193, blz.1), dat „[w]anneer de Commissie de begroting in gedeeld beheer uitvoert, [...] taken met betrekking tot de uitvoering van de begroting aan de lidstaten [worden] gedelegeerd".

68 Artikel 73 van verordening nr. 1303/2013 bepaalt voorts dat „[u]it hoofde van het beginsel van gedeeld beheer [...] de lidstaten en de Commissie overeenkomstig hun in deze verordening en in de fondsspecifieke voorschriften vastgestelde respectieve verantwoordelijkheden, verantwoordelijk [zijn] voor het beheer en de controle van programma's".

69 In het bijzonder verwijst artikel 74 van verordening nr. 1303/2013 naar de verantwoordelijkheden van de lidstaten in het kader van gedeeld beheer. In dit verband blijkt uit artikel 74, lid 1, van die verordening dat „[d]e lidstaten [...] de verplichtingen in verband met beheer, controle en audit [vervullen] en [...] de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden op zich [nemen] die zijn neergelegd in de voorschriften voor gedeeld beheer, zoals opgenomen in het Financieel Reglement en de fondsspecifieke voorschriften".

70 Bovendien bepaalt artikel 75 van verordening nr. 1303/2013 welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden de Commissie heeft. In dit verband blijkt uit lid 1 van dat artikel dat de Commissie nagaat of de lidstaten controlesystemen hebben opgezet en of die systemen tijdens de uitvoering van de programma's doeltreffend functioneren.

71 Wat de verantwoordelijkheden van de lidstaten betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1303/2013 de lidstaten, op het passende territoriale niveau overeenkomstig hun institutionele, juridische en financiële kader, en de instanties die zij daartoe hebben aangewezen, belast met de voorbereiding en uitvoering van de operationele programma's en het verrichten van hun taken, in partnerschap met de desbetreffende partners als bedoeld in artikel 5 van die verordening.

72 In dit verband blijkt uit artikel 34, lid 3, onder d), van verordening nr. 1303/2013 dat de opstelling en publicatie van oproepen tot het indienen van voorstellen tot de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten behoort.

73 Voorts bepaalt artikel 125, lid 3, van verordening nr. 1303/2013 dat het, wat de selectie van concrete acties betreft, aan de nationale managementautoriteit is om passende procedures en criteria vast te stellen en deze, na goedkeuring, toe te passen voor de door de ESI-fondsen gefinancierde concrete acties.

74 Zoals blijkt uit artikel 110, lid 2, onder a), van verordening nr. 1303/2013, verwijst de in artikel 125, lid 3, van deze verordening bedoelde goedkeuring naar de goedkeuring van de methoden en criteria gebruikt voor de selectie van concrete acties door het toezichtcomité dat door de lidstaat overeenkomstig de artikelen 47 en 48 van deze verordening is ingesteld, en niet naar een goedkeuring door de Commissie.

75 Uit bovenstaande bepalingen blijkt dat oproepen tot het indienen van voorstellen die onder verordening nr. 1303/2013 vallen en waarin de criteria worden vastgesteld waaraan moet worden voldaan voor de selectie van concrete acties die in aanmerking komen voor financiering uit de ESI-fondsen, onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen.

76 Hieruit volgt dat verordening nr. 1303/2013 de Commissie geen bijzondere bevoegdheid verleent in het proces voor de voltooiing van een onder deze verordening vallende oproep tot het indienen van voorstellen, zodat de Commissie zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat zij op het eerste gezicht geen besluit hoefde te nemen over de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5.

77 Het Gerecht dient evenwel de grieven te onderzoeken die Hongarije ter ondersteuning van het onderhavige onderdeel heeft aangevoerd.

– Eerste grief: artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 is van toepassing wegens de invloed van de Commissie op de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5

78 In de eerste plaats betoogt Hongarije dat het feit dat de Commissie in het besluitvormingsproces van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 opmerkingen kan maken of later kan controleren of haar opmerkingen zijn nageleefd, op straffe van financiële correcties, in grote mate bepalend is voor het besluit van de nationale managementautoriteit over de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5. Deze invloed van de Commissie in het gedeelde beheer moet aldus worden begrepen dat een besluit van een nationale managementautoriteit, hoewel het formeel geen besluit van de Commissie is, integrerend deel uitmaakt van het besluitvormingsproces van de Commissie. Volgens Hongarije moeten de interne raadplegingen en beraadslagingen tussen de nationale managementautoriteit en de Commissie in het kader van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 dus worden beschermd op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, ook al hoeft de Commissie geen besluit in de strikte zin van het woord vast te stellen.

79 Het betoog van Hongarije doet de vraag rijzen naar de draagwijdte van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Meer in het bijzonder staat het aan het Gerecht om vast te stellen of in het gedeelde beheer, wanneer de Commissie in dialoog treedt met de Hongaarse autoriteiten over de voltooiing van een door de ESI-fondsen gefinancierde oproep tot het indienen van voorstellen, het besluitvormingsproces van de Commissie ook deze dialoog omvat, zonder dat deze dialoog noodzakelijkerwijs leidt tot de vaststelling van een besluit van de Commissie.

80 Volgens vaste rechtspraak dient bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie arrest van 13 juli 2023, G GmbH, C-134/22, EU:C:2023:567, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

81 Wat de bewoordingen van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 betreft, zij eraan herinnerd dat deze bepaling ziet op documenten die betrekking hebben op een aangelegenheid waarover een instelling nog geen besluit heeft genomen, hetgeen duidelijk verwijst naar het begrip „besluitvormingsproces van de instelling dat lopende is” op het moment dat het verzoek om toegang wordt ingediend.

82 In dit verband heeft het Hof in wezen geoordeeld dat het enkel mogelijk is de toegang tot een document op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 te weigeren voor zover het besluitvormingsproces betrekking heeft op het nemen van een besluit (arrest van 17 december 2020, De Masi en Varoufakis/ECB, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punt 73).

83 Wat de contextuele uitlegging betreft, moet worden opgemerkt dat in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 een duidelijk onderscheid wordt gemaakt naargelang de procedure al dan niet is afgesloten. Volgens de eerste alinea van die bepaling valt onder de uitzondering ter bescherming van het besluitvormingsproces elk document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen. Volgens de tweede alinea van die bepaling geldt de betrokken uitzondering, nadat het besluit is genomen, alleen voor documenten met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling (arrest van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 78).

84 De door artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 verleende bescherming komt dan ook tot een einde zodra er een besluit wordt genomen.

85 Wat de teleologische uitlegging betreft, zou, zoals blijkt uit punt 62 hierboven, elke uitlegging van het betrokken artikel die verder gaat dan de bewoordingen ervan, ertoe leiden dat de werkingssfeer van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 wordt uitgebreid.

86 Uit de punten 81 tot en met 85 hierboven volgt dan ook dat de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 toepassing vindt wanneer er sprake is van een procedure aan het einde waarvan een instelling van de Unie bevoegd is om krachtens het Unierecht een bepaald besluit te nemen.

87 In casu dient er ten eerste aan te worden herinnerd dat de Commissie, zoals blijkt uit punt 76 hierboven, niet verplicht was een bepaald besluit te nemen over de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5.

88 Ten tweede voert Hongarije weliswaar aan dat er in het kader van de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen interne raadplegingen of beraadslagingen plaatsvinden tussen de nationale managementautoriteit en de Commissie, maar betoogt Hongarije niet dat de Commissie een besluit dient vast te stellen.

89 Ten derde kon de Commissie weliswaar opmerkingen maken over de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5, met name gelet op de samenhang ervan met het operationele programma waaronder dat project viel en teneinde te waarborgen dat de Hongaarse autoriteiten de ESI-fondsen rechtmatig en regelmatig gebruiken, maar volgt daaruit niet dat deze opmerkingen kenmerkend zijn voor het bestaan van een eigen besluitvormingsproces van de Commissie en evenmin dat die oproep tot het indienen van voorstellen vanwege die opmerkingen kan worden gelijkgesteld met een besluit van deze instelling. Deze opmerkingen lopen namelijk geenszins vooruit op de besluiten die de Commissie zou kunnen nemen, zoals het besluit om een financiële correctie toe te passen of het besluit om betalingen in verband met de oproep tot het indienen van voorstellen op te schorten.

90 Bovendien moet worden opgemerkt dat de nationale managementautoriteit, wanneer de Commissie twijfels of bezorgdheden uit over de regelmatigheid van een onder verordening nr. 1303/2013 vallende oproep tot het indienen van voorstellen, kan besluiten de door de Commissie voorgestelde wijzigingen ten uitvoer te leggen en zich er aldus van kan vergewissen dat dit project in aanmerking blijft komen voor medefinanciering door de Unie, zonder dat er een besluit van de Commissie nodig is. De nationale managementautoriteit kan ook besluiten om de oproep tot het indienen van voorstellen niet te wijzigen en het project uitsluitend uit door de lidstaat vastgelegde middelen te financieren. Wanneer een oproep tot het indienen van voorstellen onverenigbaar is met het door de Commissie goedgekeurde operationele programma, staat het voorts aan de nationale autoriteiten om daaruit de gevolgen te trekken uit het oogpunt van het nationale recht, rekening houdend met het Unierecht.

91 In dit verband moet worden opgemerkt dat niets eraan in de weg staat dat de lidstaat ten aanzien waarvan de Commissie een besluit heeft vastgesteld dat tot doel heeft de betalingstermijnen te onderbreken, de betalingen in verband met een onder verordening nr. 1303/2013 vallende oproep tot het indienen van voorstellen te schorsen of de bijdrage van de Unie aan een operationeel programma geheel of gedeeltelijk in te trekken, besluit om het geannuleerde deel van de Uniefinanciering met zijn eigen middelen te betalen teneinde de projecten te financieren die in het kader van de oproep tot het indienen van voorstellen zijn toegewezen. In dit verband moet in het bijzonder worden opgemerkt dat de ESI-fondsen volgens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1303/2013 bedoeld zijn als aanvulling op of bijdrage tot de overeenkomstige nationale, regionale of lokale acties, waarbij overweging 87 van die verordening tevens preciseert dat de steun uit de ESI-fondsen niet in de plaats mag komen van de structurele overheidsuitgaven of daarmee gelijk te stellen structuuruitgaven van de lidstaten (zie beschikking van 2 september 2020, ENIL Brussels Office e.a./Commissie, T-613/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:382, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

92 Het enkele feit dat de Commissie deelneemt aan een procedure waarop de begrotingsregels inzake gedeeld beheer van toepassing zijn, kan dus niet rechtvaardigen dat deze procedure deel uitmaakt van het besluitvormingsproces van deze instelling in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Zoals blijkt uit de punten 68 tot en met 74 hierboven heeft de delegatie door de Commissie aan de nationale managementautoriteiten, wat kenmerkend is voor het gedeelde beheer, immers geen invloed op de respectieve bevoegdheden van de Commissie en van de lidstaten, die duidelijk zijn omschreven in verordening nr. 1303/2013, zodat het besluitvormingsproces van de Commissie en dat de lidstaten niet mogen worden verward.

93 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie in het kader van de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 geen besluit hoefde te nemen. De documenten die de Commissie tijdens de interne raadplegingen en beraadslagingen tussen de nationale managementautoriteit en de Commissie in het kader van een dergelijke procedure heeft ontvangen, kunnen dus niet worden geacht betrekking te hebben op een besluitvormingsproces van een instelling van de Unie dat lopende is. Bijgevolg kunnen zij niet worden geacht „betrekking [te hebben] op een aangelegenheid waarover [een instelling van de Unie] nog geen besluit heeft genomen” in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.

94 Een andere oplossing zou in strijd zijn met het in punt 62 hierboven in herinnering gebrachte vereiste om artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 strikt uit te leggen.

95 Derhalve moet de eerste grief van het eerste onderdeel van het derde middel ongegrond worden verklaard.

– Tweede grief: artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 is van toepassing wegens de bevoegdheid van de Commissie om de onder verordening nr. 1303/2013 vallende operationele programma's te wijzigen

96 Ter ondersteuning van de tweede grief merkt Hongarije op dat, ook al staat het aan de nationale managementautoriteit om het besluit over de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 vast te stellen, de Commissie krachtens artikel 30, lid 2, van verordening nr. 1303/2013 een besluit moet nemen over de wijziging van de operationele programma's.

97 In dit verband blijkt uit artikel 30, lid 2, van verordening nr. 1303/2013 dat de taak van de Commissie erin bestaat ervoor te zorgen dat de door de lidstaten voorgestelde wijzigingen van operationele programma's voldoen aan de wettelijke bepalingen en vereisten van de Unie. In dit kader beoordeelt de Commissie de door de betrokken lidstaat ingediende wijzigingsvoorstellen en kan zij daarover aanbevelingen doen en opmerkingen maken alvorens een definitief besluit over de goedkeuring van de wijzigingen te nemen. Indien een voorstel tot wijziging van een operationeel programma wordt geacht in overeenstemming te zijn met de vereisten van de Unie, keurt de Commissie het voorstel dan ook formeel goed.

98 In geval van wijziging van het operationele programma waarvan de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 deel uitmaakt, zou dus kunnen worden aangenomen dat de Commissie een besluit moest nemen en dat er een besluitvormingsproces van de Commissie lopende was.

99 Evenwel moet worden opgemerkt dat de Hongaarse autoriteiten ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit geen verzoek tot wijziging van het operationele programma hadden ingediend waaronder de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 viel.

100 Voorts hadden de litigieuze documenten geen betrekking op een hypothetisch verzoek tot wijziging van het operationele programma dat Hongarije kon indienen, maar op een gedachtewisseling tussen de Commissie en de nationale managementautoriteit over de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5. Hongarije legt overigens niet uit in welk opzicht de toegang tot de correspondentie tussen de Commissie en de nationale managementautoriteit over de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 het besluitvormingsproces in verband met een andere procedure, namelijk een hypothetisch verzoek tot wijziging van het operationele programma, in gevaar had kunnen brengen.

101 Hieruit volgt dat er ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit geen enkel besluitvormingsproces van de Commissie lopende was en dat het verzet van Hongarije tegen de openbaarmaking van de litigieuze documenten dus niet rechtsgeldig kon steunen op de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.

102 Gezien het voorgaande moet de tweede grief van het eerste onderdeel van het derde middel ongegrond worden verklaard en dient derhalve het eerste onderdeel van het derde middel in zijn geheel te worden verworpen.

Tweede onderdeel van het derde middel: artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 is van toepassing op het besluitvormingsproces van de nationale managementautoriteiten

103 Subsidiair betoogt Hongarije dat, mocht het Gerecht oordelen dat in casu niet de Commissie, maar de nationale managementautoriteit bevoegd was om een besluit te nemen door een oproep tot het indienen van voorstellen te publiceren, het besluitvormingsproces van de nationale managementautoriteit dan eveneens de door artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 geboden bescherming zou moeten genieten.

104 Hongarije merkt op dat volgens de bewoordingen van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 weliswaar enkel het besluitvormingsproces van de instellingen wordt beschermd, maar dat de werkingssfeer van deze bepaling, gelet op de specificiteit van de onderhavige zaak, niet mag worden beperkt tot de instellingen van de Unie.

105 In de eerste plaats betoogt Hongarije dat de agentschappen van de Unie zich op deze uitzondering kunnen beroepen om hun eigen besluitvormingsproces te beschermen.

106 In de tweede plaats merkt Hongarije in wezen op dat een restrictieve uitlegging van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 tot gevolg heeft dat de mogelijkheid voor de lidstaten om overeenkomstig artikel 4, lid 5, van die verordening te verzoeken dat de openbaarmaking van documenten op de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van die verordening genoemde gronden wordt geweigerd, in de praktijk zinloos is. In dit verband merkt Hongarije op dat de lidstaten zich uitsluitend kunnen beroepen op de uitzonderingen van artikel 4, leden 1 en 2, van die verordening en dus het besluitvormingsproces van hun eigen autoriteiten niet kunnen beschermen, hetgeen dit besluitvormingsproces in gevaar brengt en aldus op een gebied dat de financiële middelen van de Unie raakt een ongerechtvaardigde discriminatie tot stand brengt naargelang van de persoon die het besluit neemt.

107 Bovendien worden volgens Hongarije de legitieme belangen van de lidstaat waarvan het nationale recht toestaat dat de toegang tot de gevraagde documenten wordt geweigerd, niet beschermd, aangezien het Unierecht het mogelijk maakt de nationale regel te omzeilen door zich rechtstreeks tot de instelling van de Unie te wenden. Hongarije merkt op dat dit het vertrouwen van de lidstaten in de instellingen schaadt en het overlegproces tussen de lidstaten en de Commissie minder doeltreffend maakt.

108 De Commissie betwist de argumenten van Hongarije.

109 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens artikel 1, onder a), van verordening nr. 1049/2001 in deze verordening onder de term „instelling” het Parlement, de Raad of de Commissie wordt verstaan, terwijl artikel 3, onder b), van deze verordening met het begrip „derde” verwijst naar natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten buiten de betrokken instelling, met inbegrip van de lidstaten en de niet-communautaire instellingen.

110 In casu blijkt in de eerste plaats uit artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 dat dit artikel niet tot doel heeft de besluitvormingsprocessen van de lidstaten of van andere rechtspersonen dan de instellingen van de Unie te beschermen. De bewoordingen van deze bepaling hebben immers alleen betrekking op documenten die betrekking hebben op „een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen”.

111 In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat de Uniewetgever onder meer de auteursregel heeft afgeschaft die gold bij de stand van het recht vóór verordening nr. 1049/2001. Die regel hield in dat wanneer de auteur van een document dat bij een instelling berustte een natuurlijke persoon of een rechtspersoon, een lidstaat, een andere instelling of een ander orgaan van de Gemeenschap of enig ander nationaal of internationaal organisme was, het verzoek om toegang tot het document rechtstreeks tot de auteur ervan moest worden gericht (zie in die zin arrest van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punt 56).

112 Indien de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 zou worden uitgelegd op een wijze waarbij ook het besluitvormingsproces van de nationale managementautoriteiten wordt beschermd, zou dit er dus op neerkomen dat deze auteursregel, althans gedeeltelijk en met een omweg, opnieuw wordt ingevoerd voor elk document dat van invloed is op de besluitvorming van een lidstaat. Een dergelijke uitlegging zou echter niet verenigbaar zijn met het voorwerp en het doel van artikel 15 VWEU en verordening nr. 1049/2001, te weten het publiek op alle werkterreinen van de Unie een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te verlenen.

113 In de derde plaats zou, zoals blijkt uit punt 62 hierboven, elke uitlegging van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 die verder gaat dan de bewoordingen ervan, ertoe leiden dat de werkingssfeer van de in die bepaling vastgelegde uitzondering wordt uitgebreid. Het zou dus gaan om een ruime uitlegging van deze bepaling die het niet mogelijk zou maken om de draagwijdte van de betrokken weigeringsgrond af te bakenen.

114 Aan deze beoordelingen kan niet worden afgedaan door de andere argumenten van Hongarije.

115 In de eerste plaats betoogt Hongarije dat een letterlijke uitlegging van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 de agentschappen van de Unie niet toestaat om zich op dat artikel te beroepen om hun eigen besluitvormingsproces te beschermen, aangezien de bijzondere bepalingen op grond waarvan verordening nr. 1049/2001 kan worden uitgebreid tot agentschappen slechts betrekking hebben op de eigenlijke werkingssfeer van deze verordening maar de inhoud ervan, waaronder artikel 4, dat betrekking heeft op de uitzonderingen op de openbaarmaking van documenten, niet wijzigen. Hongarije merkt op dat in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 5 februari 2018, MSD Animal Health Innovation en Intervet international/EMA (T-729/15, EU:T:2018:67), noch het Gerecht, noch het Hof, dat voornoemd arrest in hogere voorziening heeft bevestigd, de toepassing van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 op het besluitvormingsproces van een agentschap heeft betwist.

116 In dit verband moet worden vastgesteld dat de toepassing van verordening nr. 1049/2001 is uitgebreid tot de agentschappen van de Unie op grond van een bijzondere bepaling in hun oprichtingsverordeningen. Wat in het bijzonder het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) betreft, bepaalt artikel 73 van verordening (EG) nr. 726/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 tot vaststelling van communautaire procedures voor het verlenen van vergunningen en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Geneesmiddelenbureau (PB 2004, L 136, blz. 1) uitdrukkelijk dat verordening nr. 1049/2001 van toepassing is op de documenten die bij het EMA berusten en dat de raad van bestuur de toepassingsbepalingen van deze verordening vaststelt.

117 De agentschappen kunnen overeenkomstig de bijzondere bepalingen in hun oprichtingsverordeningen dus alle uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 op dezelfde wijze toepassen als de instellingen voor alle bij hen berustende documenten.

118 Hieruit volgt dat, zoals de Commissie terecht opmerkt, de toepassing van verordening nr. 1049/2001 op de besluitvormingsprocedures van het EMA en de andere agentschappen van de Unie voortvloeit uit duidelijke en ondubbelzinnige regels van afgeleid Unierecht en niet voortvloeit uit een ruime uitlegging door het Gerecht van het begrip „instelling” in de zin van die verordening.

119 In de tweede plaats merkt Hongarije op dat een restrictieve uitlegging van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 tot gevolg heeft dat de mogelijkheid voor de lidstaten om overeenkomstig artikel 4, lid 5, van die verordening te verzoeken dat de openbaarmaking van documenten op de in artikel 4, lid 3, genoemde gronden wordt geweigerd, in de praktijk zinloos is.

120 In dit verband is het juist dat de rechtspraak heeft aanvaard dat een lidstaat zich kan beroepen op artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 (arresten van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punten 76, 81, 83 en 93, en 21 juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punten 62-66).

121 Artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 is echter van toepassing op een van een lidstaat afkomstig document dat door een instelling van de Unie is ontvangen en dat betrekking heeft op een besluitvormingsproces van die instelling dat lopende is. Dit artikel is dus niet van toepassing op documenten die betrekking hebben op een besluitvormingsproces van een lidstaat.

122 In de derde plaats kunnen de argumenten van Hongarije inzake het in gevaar brengen van het besluitvormingsproces van de nationale managementautoriteiten en de bescherming van de legitieme belangen van de lidstaten, die door het nationale recht worden beschermd, evenmin slagen.

123 Artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt immers dat deze verordening van toepassing is op alle bij een instelling van de Unie berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en die zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie. Uit dit artikel volgt dus in beginsel dat – tenzij het gaat om een document dat als gevoelig wordt aangemerkt en waarvoor overeenkomstig lid 5 van dat artikel een bijzondere behandeling geldt – een document dat door een nationale autoriteit aan een instelling van de Unie is toegezonden, vanaf dat moment uitsluitend onder het Unierecht en onder de verantwoordelijkheid van deze instelling valt in het kader van een tot die instelling gericht verzoek om toegang tot het document.

124 Voorts moet worden opgemerkt dat de rechtmatige belangen van de lidstaten ook kunnen worden beschermd door de toepassing van de uitzonderingen van artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 1049/2001.

125 In de vierde plaats merkt Hongarije op dat het niet beschermen van het besluitvormingsproces van de nationale managementautoriteiten het vertrouwen van de lidstaten in de instellingen schaadt, waardoor het overlegproces tussen de lidstaten en de Commissie minder doeltreffend wordt.

126 Opgemerkt zij dat de enkele verwijzing naar een risico van negatieve gevolgen voor de communicatie tussen de lidstaten en de instellingen en naar de vermindering van de doeltreffendheid van het overlegproces tussen de partijen niet kan volstaan om aan te nemen dat het besluitvormingsproces van de nationale managementautoriteiten ook moet worden

beschermd door de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Dit zou er immers op neerkomen dat aan de lidstaten ter zake een discretionair recht wordt verleend, of op zijn minst dat het bij deze verordening ten uitvoer gelegde beleid inzake toegang tot documenten ondergeschikt wordt gemaakt aan het desbetreffende nationale beleid. Dit zou onverenigbaar zijn met de bij verordening nr. 1049/2001 vastgestelde regels voor toegang tot documenten en met de verplichting van de lidstaten tot loyale samenwerking met de Commissie krachtens artikel 4, lid 3, VEU (zie in die zin arrest van 24 mei 2011, Batchelor/Commissie T-250/08, EU:T:2011:236, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

127 Hieruit volgt dat de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 niet aldus kan worden uitgelegd dat zij ook het besluitvormingsproces van een nationale managementautoriteit beschermt. Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het derde middel ongegrond worden verklaard.

Derde onderdeel van het derde middel: ernstige, daadwerkelijke en concrete ondermijning van de bescherming van het besluitvormingsproces in verband met de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5

128 Ter ondersteuning van dit onderdeel voert Hongarije aan dat het openbaar maken van alle correspondentie tussen de Hongaarse autoriteiten en de Commissie over de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 de voltooiing van die oproep in gevaar kan brengen, aangezien de openbaarmaking van de litigieuze documenten bepaalde organisaties bevoorrechte informatie kan verschaffen die hen in staat stelt hun aanvragen voor de oproep tot het indienen van voorstellen beter voor te bereiden ten nadele van andere concurrerende organisaties die niet over evenveel informatie beschikken.

129 In de omstandigheden van de onderhavige zaak is het Gerecht van oordeel dat ten overvloede moet worden onderzocht of er is voldaan aan de in punt 63 hierboven vermelde voorwaarde inzake een ernstige ondermijning van de bescherming van het besluitvormingsproces, en dat aldus de redenen moeten worden onderzocht die Hongarije heeft aangevoerd om de toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 te rechtvaardigen, gesteld dat deze bepaling in casu van toepassing is.

130 In dit verband volstaat de enkele omstandigheid dat een document betrekking heeft op een belang dat wordt beschermd door een in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 vastgelegde uitzondering op het recht van toegang op zich niet om die uitzondering toe te passen (zie arrest van 3 juli 2014, Raad/In 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

131 Meer in het bijzonder veronderstelt de toepassing van de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 vastgelegde uitzondering dat wordt aangetoond dat de toegang tot de gevraagde documenten de bescherming van het besluitvormingsproces van de instelling concreet en daadwerkelijk kon ondermijnen, en dat het risico van die ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch was (zie arrest van 22 maart 2018, De Capitani/Parlement, T-540/15, EU:T:2018:167, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

132 Bovendien moet de ondermijning van het besluitvormingsproces, wil deze onder de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 vallen, ernstig zijn. Dit is met name het geval wanneer de openbaarmaking van het bedoelde document een substantieel gevolg heeft voor het besluitvormingsproces. De beoordeling van de ernst hangt af van alle

omstandigheden van de zaak, met name van de negatieve effecten van die openbaarmaking voor het besluitvormingsproces waarop de instelling zich beroept (zie arrest van 7 juni 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:C:2011:252, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

133 In casu kan op basis van de door Hongarije aangevoerde redenen niet worden vastgesteld in welk opzicht de openbaarmaking van de litigieuze documenten het besluitvormingsproces van de Commissie daadwerkelijk, ernstig en concreet zou kunnen ondermijnen.

134 Hongarije stelt namelijk enkel dat de openbaarmaking van de litigieuze documenten ernstig afbreuk zou kunnen doen aan de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie, aangezien de potentiële begunstigden van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 informatie zouden kunnen verkrijgen die hun een oneerlijk concurrentievoordeel verschaft.

135 Evenwel moet worden opgemerkt dat de stellingen van Hongarije geenszins zijn gestaafd door een omstandig betoog of door bewijzen waaruit blijkt dat er sprake was van een reëel risico op een oneerlijk concurrentievoordeel indien de litigieuze documenten openbaar zouden worden gemaakt voordat de nationale managementautoriteit de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 definitief had vastgesteld.

136 Bovendien blijkt uit de rechtspraak dat de enkele verwijzing naar een gevaar voor negatieve gevolgen dat verband houdt met de toegang tot interne documenten en met de mogelijkheid dat belanghebbenden de procedure kunnen beïnvloeden, niet volstaat om aan te tonen dat de openbaarmaking van die documenten het besluitvormingsproces van de betrokken instelling ernstig zou ondermijnen (arrest van 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punt 83).

137 Voorts heeft Hongarije niet verduidelijkt op welke gronden bezwaar kan worden gemaakt tegen de analyse van de Commissie dat de openbaarmaking van de litigieuze documenten op de datum van vaststelling van het bestreden besluit het lopende besluitvormingsproces in verband met de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 niet kon ondermijnen, aangezien de inhoud van die oproep tot het indienen van voorstellen op die datum online toegankelijk was voor het publiek.

138 Uit de rechtspraak volgt immers dat het Gerecht bij de beoordeling van het risico dat de openbaarmaking van een document een door artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 beschermd belang ondermijnt, rekening kan houden met de omstandigheid dat de kern van de inhoud van het document, waarvan de openbaarmaking wordt verzocht, reeds openbaar is gemaakt vóór de vaststelling van het besluit waarbij de toegang tot dat document al dan niet wordt geweigerd (zie in die zin arrest van 3 juli 2014, Raad/In ’t Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punt 60).

139 Voorts merkt de Commissie op dat alle van haar afkomstige documenten aan de derde-verzoeker zijn meegedeeld. Deze verzoeker beschikt dus over nauwkeurige kennis van de context en het onderwerp van de besprekingen tussen de Commissie en de Hongaarse autoriteiten over de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5.

140 De uit de rechtspraak voortvloeiende verplichting om artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 strikt te beoordelen, leidt dus tot de vaststelling dat Hongarije niet heeft aangetoond dat de openbaarmaking van de litigieuze documenten op de datum waarop om openbaarmaking werd verzocht, het besluitvormingsproces in verband met de voltooiing van de oproep tot het indienen van voorstellen EFOP 2.2.5 daadwerkelijk en ernstig heeft ondermijnd.

141 De Commissie heeft dus terecht geoordeeld dat in de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval de door Hongarije aangevoerde reden betreffende het risico van een oneerlijk concurrentievoordeel, ongegrond was.

142 Derhalve moet het derde onderdeel van het derde middel, en dus het derde middel in zijn geheel, worden verworpen.

Vierde middel: schending van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001

143 Ter ondersteuning van dit middel voert Hongarije aan dat, mocht het Gerecht oordelen dat de activiteit van de Commissie op het gebied van het gedeelde beheer niet onder haar besluitvormingsproces kan vallen, het geen twijfel lijdt dat dit beheer moet worden geacht binnen de werkingssfeer van de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 genoemde onderzoeken te vallen.

144 Er zij op gewezen dat de door Hongarije aangevoerde stelling dat de activiteit van de Commissie op het gebied van het gedeelde beheer moet worden geacht binnen de werkingssfeer van de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 genoemde onderzoeken te vallen, geenszins is onderbouwd.

145 In herinnering zij gebracht dat volgens artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht het verzoekschrift het voorwerp van het geschil, de aangevoerde middelen en argumenten alsmede een summiere uiteenzetting van deze middelen moet bevatten. In het bijzonder moet elk verzoekschrift duidelijk doen uitkomen op welk middel het beroep is gebaseerd, zodat de louter abstracte vermelding van dit middel niet volstaat om te voldoen aan de vereisten van het Reglement voor de procesvoering. Soortgelijke vereisten gelden wanneer een argument wordt aangevoerd tot staving van een middel (zie in die zin arrest van 10 maart 2021, Ayuntamiento de Quart de Poblet/Commissie, T-539/18, niet gepubliceerd, EU:T:2021:123, punt 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

146 Aangezien het argument van Hongarije dat artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 in casu van toepassing is, niet voldoet aan de vereisten van artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering, moet het dus niet-ontvankelijk worden verklaard.

147 Bijgevolg dient het vierde middel te worden afgewezen en dient derhalve het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

148 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

149 Aangezien in casu Hongarije in het ongelijk is gesteld, dient deze lidstaat te worden verwezen in de kosten, daaronder begrepen de kosten van de procedure in kort geding.

HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Hongarije wordt verwezen in de kosten, daaronder begrepen de kosten van de procedure in kort geding.

Truchot Kanninen Buttigieg

Sampol Pucurull Perišin

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 juli 2024.

ondertekeningen