HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a noua extinsă)

10 iulie 2024*

„Acces la documente – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Documente referitoare la corespondența adresată Comisiei de autoritățile maghiare cu privire la un proiect de cerere de propuneri cofinanțat de Uniune în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene – Documente care emană de la un stat membru – Opoziție exprimată de statul membru – Excepție referitoare la protecția procesului decizional – Noțiunea de «document referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă vreo decizie» – Obligația de motivare – Cooperare loială”

În cauza T-104/22,

Ungaria, reprezentată de M. Fehér și G. Koós, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de C. Ehrbar, A. Spina și A. Tokár, în calitate de agenți,

pârâtă,

TRIBUNALUL (Camera a noua extinsă),

compus din domnii L. Truchot, președinte, H. Kanninen, E. Buttigieg și M. Sampol Pucurull (raportor) și doamna T. Perišin, judecători,

grefier: doamna A. Juhász-Tóth, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

având în vedere Ordonanța din 8 iunie 2022, Ungaria/Comisia (T-104/22 R, nepublicată, EU:T:2022:351), prin care președintele Tribunalului a admis cererea de măsuri provizorii și a dispus soluționarea cererii privind cheltuielile de judecată odată cu fondul,

în urma ședinței din 11 octombrie 2023,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: maghiara.

Hotărâre

1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 263 TFUE, Ungaria solicită anularea Deciziei Comisiei Europene din 14 decembrie 2021 prin care se acordă unui terț solicitant, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76), accesul la corespondența adresată Comisiei de autoritățile maghiare cu privire la un proiect de cerere de propuneri (denumită în continuare „decizia atacată”).

Istoricul cauzei

2 Comisia a adoptat, în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene (denumite în continuare „fondurile ESI”) pentru perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2014 și 31 decembrie 2023, Programul operațional privind dezvoltarea resurselor umane pentru dezinstituționalizarea persoanelor cu handicap care trăiesc în prezent în instituții din Ungaria (EFOP), la propunerea Ungariei, în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 320, rectificare în JO 2016, L 200, p. 140).

3 În cadrul programului operațional sus-menționat, autoritatea de gestionare desemnată de autoritățile maghiare pentru punerea în aplicare a programului respectiv a elaborat un proiect de cerere de propuneri cu numărul de cod „EFOP 2.2.5”, intitulat „Îmbunătățirea tranziției de la îngrijirile în instituții către serviciile de proximitate – înlocuirea cazării instituționale până în anul 2023” (denumită în continuare „cererea de propuneri EFOP 2.2.5”).

4 La 30 aprilie 2021, o cerere de acces cu numărul de referință GESTDEM 2021/2808 a fost adresată Comisiei, având ca obiect întreaga corespondență oficială dintre Comisie și autoritățile maghiare privind cererea de propuneri EFOP 2.2.5, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001.

5 Din cele 11 documente identificate de Comisie ca intrând în domeniul acoperit de cererea de acces, 5 proveneau de la autoritățile maghiare, și anume următoarele documente:

– un e-mail al autorităților maghiare din 11 martie 2020, referința Ares (2021) 3279157, cu două anexe;

– o scrisoare a autorităților maghiare adresată Comisiei la 19 iunie 2020, referința Ares (2020) 3193726;

– o scrisoare a autorităților maghiare adresată Comisiei la 6 august 2020, referința Ares (2020) 4141947;

– o scrisoare a autorităților maghiare adresată Comisiei la 5 ianuarie 2021, referința Ares (2021) 401802;

– o scrisoare a autorităților maghiare adresată Comisiei la 14 aprilie 2021, referința Ares (2021) 2528382.

6 În cadrul procedurii de consultare prevăzute la articolul 4 alineatele (4) și (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, autoritățile maghiare au informat Comisia, prin scrisoarea din 28 mai 2021, că se opun acordării accesului la documentele care emană de la acestea, în temeiul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. Autoritățile maghiare au arătat că, în măsura în care procesul decizional privind cererea de propuneri EFOP 2.2.5 era încă în curs de desfășurare, divulgarea, în acest stadiu, a documentelor menționate ar aduce o atingere gravă principiilor egalității de tratament, nediscriminării și transparenței, dat fiind că unii beneficiari potențiali ar fi putut avea acces la informații susceptibile să le confere un avantaj concurențial neloial.

7 La 16 iunie 2021, Comisia a acordat terțului solicitant, sub rezerva protecției datelor cu caracter personal, accesul la 6 dintre cele 11 documente identificate ca intrând în domeniul de aplicare al cererii de divulgare, dar a refuzat să îi acorde accesul la cele 5 documente care emană de la autoritățile maghiare în temeiul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 (denumită în continuare „decizia inițială”).

8 La 6 iulie 2021, terțul solicitant a depus o cerere de confirmare la Comisie în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 (denumită în continuare „cererea de confirmare”).

9 La 13 octombrie 2021, în urma cererii de confirmare, secretarul general al Comisiei a consultat din nou autoritățile maghiare și le-a informat că, după ce a examinat aplicabilitatea tuturor excepțiilor enumerate la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, în opinia sa, accesul la documentele enumerate la punctul 5 de mai sus putea fi refuzat numai în temeiul protecției datelor cu caracter personal.

10 Cu ocazia examinării cererii de confirmare, Comisia a identificat documente suplimentare ca intrând sub incidența cererii de acces, inclusiv 4 documente emise de autoritățile maghiare (denumite în continuare, împreună cu documentele identificate la punctul 5 de mai sus, „documentele în litigiu”), și anume următoarele documente:

– un e-mail al autorităților maghiare din 10 martie 2020, referința Ares (2020) 1532153;

– un e-mail al autorităților maghiare din 30 aprilie 2020, referința Ares (2020) 2352996, cu două anexe;

– un e-mail al autorităților maghiare din 21 octombrie 2020, referința Ares (2020) 5761728, cu două anexe;

– un e-mail al autorităților maghiare din 25 noiembrie 2020, referința Ares (2020) 7120859, cu două anexe.

11 Prin e-mailul din 28 octombrie 2021, autoritățile maghiare și-au reiterat poziția potrivit căreia nu trebuia acordat niciun acces la documentele care emană de la acestea în temeiul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

12 Prin decizia atacată, Comisia s-a pronunțat cu privire la cererea de confirmare a terțului solicitant și i-a acordat acestuia din urmă accesul, într-o formă cenzurată a datelor cu caracter personal, la documentele în litigiu, în pofida opoziției exprimate de autoritățile maghiare. În această privință, Comisia a efectuat o evaluare a argumentelor invocate de autoritățile maghiare și a concluzionat că argumentele menționate nu demonstrau, *prima facie*, aplicabilitatea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

13 Prin scrisoarea din 15 decembrie 2021, Comisia a informat Ungaria cu privire la adoptarea deciziei atacate.

Concluziile părților

14 Ungaria solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

15 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

16 În susținerea acțiunii sale, Ungaria a invocat în mod formal două motive.

17 În primul rând, trebuie să se observe că Ungaria, în înscrisurile sale, se referă la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, fără a preciza dacă este vorba despre primul sau despre al doilea paragraf al acestui alineat sau despre alineatul (3) în ansamblul său. Totuși, susținerile Ungariei evidențiază că aceasta nu se referă la întregul alineat (3) menționat, susținerile respective privind, în realitate, numai o pretinsă încălcare a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

18 În al doilea rând, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, Tribunalul trebuie să interpreteze motivele mai degrabă prin prisma conținutului decât din perspectiva calificării acestora și să efectueze în consecință calificarea motivelor și a argumentelor invocate în cererea introductivă (a se vedea Hotărârea din 5 septembrie 2014, Éditions Odile Jacob/Comisia, T-471/11, EU:T:2014:739, punctul 51 și jurisprudența citată).

19 În această privință, cele două motive invocate formal de Ungaria constituie, în realitate, două aspecte ale aceluiași motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Pe de altă parte, astfel cum reiese din examinarea substanței înscrisurilor Ungariei, în cadrul primului motiv, aceasta din urmă invocă o motivare insuficientă a deciziei atacate, precum și o încălcare a principiului cooperării loiale. În plus, Ungaria susține că, în cazul în care Tribunalul ar statua că articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 nu se aplică în speță, ar trebui să se aplice alineatul (2) a treia liniuță al aceluiași articol.

20 În aceste condiții, Tribunalul apreciază că Ungaria invocă în esență patru motive, întemeiate, primul, pe insuficiența motivării deciziei atacate, al doilea, pe încălcarea principiului cooperării loiale, al treilea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 și, al patrulea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe insuficiența motivării deciziei atacate

21 Ungaria consideră că motivarea deciziei atacate nu îi permite să aprecieze, pe de o parte, motivele pentru care excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 nu are vocația de a se aplica în speță și, pe de altă parte, dacă Comisia a examinat în mod real dacă accesul la documentele în litigiu putea aduce atingere în mod concret și efectiv procesului decizional.

22 Pe de altă parte, Ungaria reproșează Comisiei că nu a explicat suficient motivele pentru care decizia atacată se îndepărtează de la practica sa decizională anterioară.

23 Comisia contestă argumentele Ungariei.

24 Trebuie amintit că, astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă, motivarea impusă la articolul 296 al doilea paragraf TFUE și la articolul 41 alineatul (2) litera (c) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de justificările măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul. Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul de a primi explicații pe care îl pot avea destinatarii sau alte persoane vizate în mod direct și individual de actul respectiv. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse de dispozițiile citate anterior trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în funcție de contextul său, precum și de ansamblul de norme juridice care guvernează materia respectivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punctul 80 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 3 mai 2018, Malta/Comisia, T-653/16, EU:T:2018:241, punctul 53 și jurisprudența citată).

25 În special, trebuie constatat că, atunci când o instituție decide să acorde unui terț solicitant accesul la un document care emană de la un stat membru în pofida opoziției formulate de acest stat în conformitate cu articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, motivarea acestei decizii poate reieși atât din decizia de divulgare adresată terțului solicitant, cât și din actul prin care instituția în cauză informează statul membru menționat cu privire la adoptarea acestei decizii, din moment ce un astfel de act face parte din contextul în care a fost adoptată decizia de divulgare.

26 În speță, în primul rând, din decizia atacată reiese că secretarul general al Comisiei a examinat dacă Ungaria și-a întemeiat opoziția pe excepțiile materiale prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 și dacă și-a motivat în mod corespunzător poziția în această privință. În al doilea rând, Comisia a menționat opoziția autorităților maghiare față de divulgarea documentelor în litigiu în temeiul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, precum și motivele invocate de acestea din urmă pentru a se

opune divulgării menționate. Totuși, Comisia a concluzionat că explicațiile furnizate de autoritățile maghiare nu justificau aplicarea excepției pe care acestea au invocat-o. Comisia a decis astfel să acorde terțului solicitant acces la documentele în cauză, sub o formă cenzurată a datelor cu caracter personal.

27 Desigur, decizia atacată nu conține o motivare exhaustivă privind motivele pentru care Comisia a considerat că articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu era aplicabil. Totuși, dat fiind că decizia menționată avea ca destinatar terțul solicitant și că nu avea ca obiect refuzul accesului la documentele în litigiu, Comisia nu era obligată să explice în această decizie, în mod exhaustiv, motivele pentru care a considerat că cererea Ungariei de a nu divulga aceste documente nu era întemeiată și, printre altele, că articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu era aplicabil în speță.

28 Pe de altă parte, scrisoarea din 15 decembrie 2021, care, astfel cum se arată la punctul 25 de mai sus, face parte din contextul deciziei atacate, conține o prezentare mai exactă a motivelor pentru care Comisia a considerat că excepția menționată la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu era aplicabilă documentelor în litigiu. În acest scop, mai întâi, Comisia a arătat că din articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din regulamentul menționat reieșea că documentele susceptibile să intre sub incidența acestei dispoziții trebuiau să se refere la o chestiune cu privire la care o instituție nu luase încă vreo decizie. În continuare, Comisia a arătat că documentele în litigiu priveau cererea de propuneri EFOP 2.2.5, finanțată în cadrul gestiunii partajate, și că, în conformitate cu articolul 34 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 1303/2013, autoritatea de management națională era însărcinată cu pregătirea și cu publicarea cererilor de propuneri. În sfârșit, Comisia a arătat că Regulamentul nr. 1303/2013 nu prevedea nicio decizie din partea sa în cadrul pregătirii și al aprobării unei cereri de propuneri reglementate de Regulamentul nr. 1303/2013.

29 În plus, Comisia a arătat că, potrivit unei jurisprudențe constante, aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 presupunea să se fi dovedit că accesul la documentele solicitate putea aduce atingere în mod concret și efectiv protecției procesului decizional al instituției și că acest risc de atingere era previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic. Or, în speță, accesul la documentele în litigiu nu putea, potrivit Comisiei, să aducă o atingere concretă și efectivă unui eventual proces decizional. În acest scop, Comisia a arătat că autoritățile maghiare acceptaseră, în cadrul unei alte cereri de acces, cu numărul de referință GESTDEM 2020/1513, care privea de asemenea cererea de propuneri EFOP 2.2.5 și care acoperea documente similare celor a căror divulgare era solicitată, să acorde acces la aceste documente. Pe de altă parte, Comisia a arătat că o parte dintre documentele solicitate, printre care însuși proiectul de cerere de propuneri, erau publice.

30 În consecință, astfel de indicații sunt de natură să permită Ungariei să înțeleagă motivele pentru care Comisia a decis să acorde terțului solicitant accesul la documentele în litigiu, iar instanței competente să exercite controlul care îi este încredințat.

31 Ungaria reproșează de asemenea Comisiei că s-a îndepărtat, fără o motivare specială, de la practica sa decizională anterioară. În special, Ungaria arată că, atât în soluționarea cererii de acces cu referința GESTDEM 2020/1513, cât și în decizia inițială, Comisia a refuzat să acorde accesul la documentele care emană de la autoritățile maghiare în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

32 Este adevărat în această privință că, potrivit unei jurisprudențe constante, deși o decizie a Comisiei care se încadrează într-o practică decizională constantă poate fi motivată în mod succint, în special prin referire la această practică, atunci când aceasta se îndepărtează considerabil de deciziile precedente, Comisia trebuie să prezinte în mod explicit raționamentul (a se vedea Hotărârea din 10 iulie 2019, Comisia/Icap și alții, C-39/18 P, EU:C:2019:584, punctul 28 și jurisprudența citată; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 3 mai 2018, Malta/Comisia, T-653/16, EU:T:2018:241, punctul 54).

33 Trebuie să se observe însă că, pentru a stabili existența unei astfel de practici decizionale, Ungaria se limitează să facă trimitere, pe de o parte, la decizia inițială și, pe de altă parte, la cererea de acces precedentă cu referința GESTDEM 2020/1513, arătând că Comisia a refuzat inițial să acorde terțului solicitant accesul la documentele solicitate ca urmare a opoziției autorităților maghiare în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Or, simpla invocare a deciziei inițiale și a cererii de acces precedente nu poate dovedi existența unei practici decizionale constante referitoare la soluționarea cererilor de acces privind cererea de propuneri EFOP 2.2.5.

34 Pe de altă parte, trebuie constatat că, în mod cert, în decizia inițială, Direcția Generală Politică Regională și Urbană a Comisiei a refuzat să acorde accesul la documentele care emană de la autoritățile maghiare în temeiul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

35 Cu toate acestea, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în temeiul articolului 8 din Regulamentul nr. 1049/2001, răspunsul la cererea inițială de acces, în sensul articolului 7 din același regulament, nu constituie decât o primă luare de poziție care conferă solicitantului posibilitatea de a invita în speță secretarul general al Comisiei să reexamineze poziția în cauză (a se vedea Hotărârea din 28 martie 2017, Deutsche Telekom/Comisia, T-210/15, EU:T:2017:224, punctul 80 și jurisprudența citată).

36 În consecință, numai măsura adoptată de secretarul general al Comisiei, care are natura unei decizii și înlocuiește integral luarea de poziție precedentă, este susceptibilă să producă efecte juridice de natură să afecteze interesele solicitantului sau, precum în speță, pe cele ale statului membru de la care provin documentele și care s-a opus divulgării lor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Deutsche Telekom/Comisia, T-210/15, EU:T:2017:224, punctul 81 și jurisprudența citată).

37 Astfel, Comisia nu era nicidecum obligată să explice motivele pentru care, în decizia atacată care a fost adoptată ca răspuns la cererea de confirmare, s-a îndepărtat de decizia inițială. În fapt, Comisia era obligată numai să motiveze soluția la care a ajuns.

38 În consecință, primul motiv trebuie respins ca nefondat.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului cooperării loiale

39 Al doilea motiv cuprinde două aspecte. Ungaria susține, pe de o parte, că Comisia nu ar fi dat autorităților maghiare posibilitatea de a-și expune mai bine motivele sau de a le reevalua și, pe de altă parte, că Comisia nu ar fi examinat din oficiu posibilitatea de a aplica excepția întemeiată pe protecția „politicii financiare, monetare sau economice a Comunității sau a unui stat membru” ca interes public, în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, sau cea referitoare la confidențialitatea „obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit”, în sensul articolului 4 alineatul (2) din acest regulament.

40 Comisia contestă argumentele Ungariei.

41 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, care prevede că un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acesta fără acordul său prealabil, dă statului membru în cauză posibilitatea de a participa la decizia pe care instituția trebuie să o adopte și instituie în acest scop un proces decizional pentru a stabili dacă excepțiile materiale care sunt enumerate la articolul 4 alineatele (1)-(3) din acest regulament se opun acordării unui acces la documentul vizat. Articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu conferă însă acestui stat membru un drept de veto general și necondiționat cu scopul de a se opune în mod discreționar divulgării conținutului documentelor emise de acesta și care sunt deținute de o instituție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2017, Comisia/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, punctul 43).

42 Astfel, în condițiile în care punerea în aplicare a normelor de drept al Uniunii Europene este încredințată în comun instituției și statului membru care a utilizat posibilitatea oferită de articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 și în care, așadar, o asemenea punere în aplicare depinde de dialogul care trebuie să aibă loc între acestea, ele sunt ținute, conform obligației de cooperare loială prevăzute la articolul 4 alineatul (3) TUE, să acționeze și să coopereze așa încât normele menționate să poată fi aplicate efectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 85).

43 Mai întâi, rezultă că instituția sesizată cu o cerere de acces la un document care emană de la un stat membru și acesta din urmă trebuie, dacă această cerere a fost notificată de instituție respectivului stat membru, să inițieze de îndată un dialog loial cu privire la aplicarea eventuală a excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 86).

44 Ulterior, statul membru respectiv care, la finalul acestui dialog, s-ar opune divulgării documentului în discuție este obligat să motiveze această opoziție în raport cu excepțiile menționate (Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 87).

45 Instituția nu ar putea să accepte opoziția unui stat membru față de divulgarea unui document care emană de la acesta dacă opoziția respectivă este lipsită de orice motivare sau dacă motivarea prezentată nu se întemeiază pe excepțiile enumerate la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001. În cazul în care, fără a ține seama de invitația expresă în acest sens adresată de instituție statului membru respectiv, acesta din urmă continuă să nu îi furnizeze o astfel de motivare, instituția respectivă trebuie să acorde accesul la documentul solicitat dacă, în ceea ce o privește, consideră că niciuna dintre excepțiile menționate nu se aplică (Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 88).

46 În sfârșit, dialogul loial care caracterizează procesul decizional instituit prin articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 implică de asemenea obligația instituției vizate de a permite statului membru să își expună mai bine motivele sau să le reevalueze pentru a putea fi considerate, la prima vedere, ca putând să fie apărate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 aprilie 2017, Franța/Comisia, T-344/15, EU:T:2017:250, punctul 48 și jurisprudența citată).

47 În speță, în ceea ce privește primul motiv, astfel cum reiese din scrisoarea din 13 octombrie 2021, transmisă de Comisie autorităților maghiare, Comisia, în urma cererii de confirmare a terțului solicitant, a inițiat fără întârziere un dialog cu autoritățile maghiare cu privire la eventuala aplicare a excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001. În acest sens, mai întâi, aceasta a informat autoritățile menționate că, la prima vedere, după ce a examinat aplicabilitatea excepțiilor enumerate la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, a considerat că accesul la documentele menționate la punctul 5 de mai sus putea fi refuzat numai în temeiul protecției datelor cu caracter personal. În continuare, ținând seama de evaluarea preliminară efectuată, a solicitat autorităților maghiare să precizeze excepția, dintre cele enumerate la articolul 4 din regulamentul menționat, în temeiul căreia acestea apreciau că accesul la documentele sus-menționate putea fi refuzat. În sfârșit, a solicitat autorităților maghiare să își motiveze eventuala opoziție în raport cu excepțiile respective.

48 Din cele de mai sus reiese, pe de o parte, că Comisia a indicat autorităților maghiare că a considerat că excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu era la prima vedere aplicabilă și, pe de altă parte, că a oferit autorităților respective posibilitatea de a contrazice această analiză sau de a prezenta un raționament alternativ, invitându-le să prezinte justificări detaliate și motivate.

49 Prin urmare, Ungaria nu poate afirma în mod întemeiat că Comisia nu i-a dat posibilitatea să își expună mai bine motivele sau să invoce alte motive de refuz posibile înainte de adoptarea deciziei atacate.

50 În ceea ce privește al doilea motiv, trebuie arătat că, astfel cum reiese din scrisoarea din 13 octombrie 2021, Comisia a informat autoritățile maghiare că a examinat aplicabilitatea tuturor excepțiilor enumerate la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 și că a concluzionat că accesul putea fi refuzat numai în temeiul protecției datelor cu caracter personal.

51 Pe de altă parte, este necesar să se constate că Ungaria nu și-a întemeiat opoziția față de divulgarea documentelor în litigiu pe dispozițiile articolului 4 alineatul (1) sau (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.

52 Prin urmare, Ungaria nu poate reproșa în mod întemeiat Comisiei că nu a explicat în decizia atacată motivele pentru care a considerat că excepțiile întemeiate pe protecția „politicii financiare, monetare sau economice a Comunității sau a unui stat membru” și a „obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit” nu erau aplicabile în speță.

53 În consecință, al doilea motiv trebuie respins ca nefondat.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe o încălcare a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001

54 Al treilea motiv se împarte în trei aspecte.

55 În cadrul primului aspect, Ungaria consideră în esență că articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 este aplicabil în prezenta cauză, în măsura în care un proces decizional al Comisiei este în curs de desfășurare. Cu titlu subsidiar, în cadrul celui de al doilea aspect, Ungaria susține că, chiar în lipsa unui proces decizional al Comisiei, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 ar trebui interpretat în sensul că protejează și procesul autorității de management naționale însărcinate cu finalizarea unui proiect

de cerere de propuneri reglementat de Regulamentul nr. 1303/2013, precum cererea de propuneri EFOP 2.2.5. În sfârșit, în cadrul celui de al treilea aspect, Ungaria susține că divulgarea documentelor în litigiu aduce o atingere efectivă, gravă și concretă procesului decizional în curs legat de finalizarea cererii de propuneri EFOP 2.2.5.

Cu privire la primul aspect al celui de al treilea motiv, întemeiat pe existența unui proces decizional al Comisiei în curs de desfășurare

56 Acest prim aspect cuprinde două critici.

57 În susținerea primei critici, Ungaria susține că, deși revine autorității de management naționale sarcina de a adopta decizia privind finalizarea cererii de propuneri EFOP 2.2.5, nu se poate face abstracție de faptul că această decizie este luată în contextul unei gestiuni partajate a fondurilor ESI. În acest sens, Ungaria arată că, ținând seama de competențele de audit ale Comisiei și de posibilitatea acesteia de a efectua corecții financiare, este în interesul autorității de management naționale să urmeze orientările pe care le primește de la Comisie. Astfel, într-un domeniu care afectează resursele financiare ale Uniunii și în care Comisia asigură o utilizare legală și regulată a fondurilor ESI, decizia este, desigur, luată de autoritatea de gestionare națională, dar în cadrul definit de instituție și sub controlul său ulterior, ceea ce ar dovedi o participare a Comisiei la procesul decizional.

58 În susținerea celui de al doilea motiv, Ungaria afirmă că Comisia dispune de prerogative în materie de modificare a programelor operaționale reglementate de Regulamentul nr. 1303/2013. Or, Ungaria susține că dorește să prezinte o cerere motivată corespunzător de modificare a programului operațional, care ar putea afecta alocarea resurselor legate de cererea de propuneri EFOP 2.2.5. Ungaria contestă, pe de altă parte, faptul că procesul decizional al Comisiei prin care se urmărește aprobarea unei cereri de modificare a unui program operațional nu începe să curgă decât după introducerea cererii formale de modificare a programului menționat. Potrivit Ungariei, procesul decizional al Comisiei în sensul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 începe din momentul în care se instituie un dialog între statul membru și Comisie pentru a stabili orientarea viitoarei modificări.

59 Comisia contestă argumentele Ungariei.

60 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în conformitate cu considerentul (1) al Regulamentului nr. 1049/2001, acesta din urmă se înscrie în voința exprimată la articolul 1 al doilea paragraf TUE de a marca o nouă etapă în procesul de creare a unei „uniuni tot mai profunde între popoarele Europei”, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni (a se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctul 48 și jurisprudența citată).

61 Acest obiectiv fundamental al Uniunii este de asemenea reflectat, pe de o parte, de articolul 15 alineatul (1) TFUE, care prevede printre altele că instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței, principiu reafirmat de asemenea la articolul 10 alineatul (3) TUE și la articolul 298 alineatul (1) TFUE, și, pe de altă parte, de consacrarea, la articolul 42 din cartă, a dreptului de acces la documente (a se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctul 74 și jurisprudența citată).

62 În acest sens, Regulamentul nr. 1049/2001 urmărește, astfel cum se precizează în considerentul (4) și în articolul 1 din acesta, să confere publicului un drept de acces la documentele instituțiilor Uniunii care să fie cât mai larg posibil, sub rezerva unui sistem de excepții întemeiate pe considerente de interes public sau privat care, prin derogare de la principiul instituit la acest articol, trebui să fie interpretate și aplicate în mod strict (a se vedea Hotărârea din 7 septembrie 2023, Breyer/REA, C-135/22 P, EU:C:2023:640, punctul 70 și jurisprudența citată).

63 Printre excepțiile de la acest acces figurează excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 din care rezultă că accesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea acestui document ar aduce gravă atingere procesului decizional al instituției respective, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică această divulgare, condițiile menționate fiind cumulative.

64 În speță, documentele în litigiu privesc corespondența pe care autoritățile maghiare au adresat-o Comisiei cu privire la finalizarea cererii de propuneri EFOP 2.2.5. Acestea au legătură cu un schimb intern de opinii cu privire la proiectul de cerere de propuneri menționat, care, la data adoptării deciziei atacate, nu făcuse încă obiectul unei publicări definitive.

65 Astfel, trebuie analizat cadrul instituțional definit de Regulamentul nr. 1303/2013 pentru a stabili dacă, în cadrul finalizării cererii de propuneri EFOP 2.2.5, Comisia trebuia să adopte o decizie.

66 Cu titlu introductiv, trebuie să se arate că fondurile ESI fac parte din gestiunea partajată.

67 În acest sens, din articolul 63 alineatul (1) din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1) reiese că, „[î]n cazul în care Comisia execută bugetul prin gestiune partajată, sarcinile legate de execuția bugetară se deleagă statelor membre”.

68 Pe de altă parte, potrivit articolului 73 din Regulamentul nr. 1303/2013, „[î]n conformitate cu principiul gestiunii partajate, statele membre și Comisia răspund de gestiunea și controlul programelor în funcție de responsabilitățile lor respective prevăzute în prezentul regulament și în normele specifice fondurilor”.

69 În special, articolul 74 din Regulamentul nr. 1303/2013 se referă la responsabilitățile statelor membre în cadrul gestiunii partajate. În acest sens, rezultă din articolul 74 alineatul (1) din regulamentul menționat că „[s]tatele membre îndeplinesc sarcinile de gestiune, de control și de audit și își asumă responsabilitățile aferente, care sunt stabilite de normele privind gestiunea partajată prevăzute în Regulamentul financiar și normele specifice fondurilor”.

70 În plus, articolul 75 din Regulamentul nr. 1303/2013 stabilește competențele și responsabilitățile Comisiei. În acest sens, din alineatul (1) al articolului menționat reiese că Comisia verifică dacă statele membre au instituit sisteme de control și dacă aceste sisteme funcționează în mod eficace pe durata implementării programelor.

71 În ceea ce privește responsabilitățile statelor membre, este necesar să se arate că articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1303/2013 încredințează statelor membre, la nivelul teritorial corespunzător, în conformitate cu cadrul lor instituțional, juridic și financiar, precum și organismelor desemnate de ele în acest scop, pregătirea și implementarea programelor operaționale și îndeplinirea sarcinilor care le revin, în parteneriat cu partenerii relevanți menționați la articolul 5 din același regulament.

72 În acest cadru, din articolul 34 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 1303/2013 reiese că elaborarea și publicarea de cereri de propuneri țin de responsabilitatea exclusivă a statelor membre.

73 Pe de altă parte, articolul 125 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1303/2013 prevede că, în ceea ce privește selectarea operațiunilor, autoritatea de management națională este cea care trebuie să elaboreze și, după aprobare, să aplice proceduri și criterii adecvate de selecție a operațiunilor finanțate din fondurile ESI.

74 Astfel cum reiese din articolul 110 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 1303/2013, aprobarea care este menționată la articolul 125 alineatul (3) din regulamentul menționat face referire la aprobarea metodologiei și a criteriilor de selecție a operațiunilor de către comitetul de monitorizare instituit de statul membru în conformitate cu articolele 47 și 48 din același regulament, iar nu la o aprobare de către Comisie.

75 Dispozițiile menționate anterior arată că cererile de propuneri reglementate de Regulamentul nr. 1303/2013, care definesc criteriile ce trebuie respectate pentru selectarea operațiunilor care au vocația de a fi finanțate din fondurile ESI, țin de responsabilitatea exclusivă a statelor membre.

76 Rezultă de aici că Regulamentul nr. 1303/2013 nu conferă Comisiei o competență specială în procesul de finalizare a unei cereri de propuneri reglementate de acest regulament, astfel încât aceasta din urmă era îndreptățită să considere că, la prima vedere, nu era obligată să adopte o decizie privind cererea de propuneri EFOP 2.2.5.

77 Revine însă Tribunalului sarcina de a examina criticile invocate de Ungaria în susținerea prezentului aspect.

– Cu privire la prima critică, întemeiată pe aplicabilitatea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 ca urmare a influenței Comisiei asupra finalizării proiectului de cerere de propuneri EFOP 2.2.5

78 Ungaria susține că faptul că Comisia poate, în cadrul procesului decizional al cererii de propuneri EFOP 2.2.5, să formuleze observații sau, ulterior, să controleze respectarea observațiilor sale, sub sancțiunea unor corecții financiare, condiționează, în mare măsură, decizia autorității de management naționale privind finalizarea cererii de propuneri EFOP 2.2.5. Această influență a Comisiei, în cadrul gestiunii partajate, trebuie înțeleasă în sensul că o decizie emisă de o autoritate de management națională, deși nu este în mod formal o decizie a Comisiei, face parte integrantă din procesul decizional al acesteia din urmă. Astfel, potrivit Ungariei, consultările și deliberările interne dintre autoritatea de management națională și Comisie, în cadrul cererii de propuneri EFOP 2.2.5, trebuie să fie protejate în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, chiar dacă Comisia nu este obligată să adopte o decizie în sensul strict al termenului.

79 Argumentația Ungariei ridică problema domeniului de aplicare al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Mai exact, revine Tribunalului sarcina de a stabili dacă, în cadrul gestiunii partajate, atunci când Comisia inițiază un dialog cu autoritățile maghiare cu privire la finalizarea unei cereri de propuneri finanțate din fondurile ESI, procesul decizional al Comisiei include și dialogul menționat mai sus, fără ca acesta din urmă să conducă în mod necesar la adoptarea unei decizii de către Comisie.

80 Conform unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții a dreptului Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul în care se înscrie aceasta și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte (a se vedea Hotărârea din 13 iulie 2023, G GmbH, C-134/22, EU:C:2023:567, punctul 25 și jurisprudența citată).

81 În ceea ce privește modul de redactare a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, trebuie amintit că acesta vizează documentele care au legătură cu o chestiune pentru care o instituție nu a luat încă nicio decizie, ceea ce face trimitere în mod evident la noțiunea de „proces decizional în curs al instituției” la momentul introducerii cererii de acces.

82 În acest sens, Curtea a statuat în esență că nu este posibil să se refuze accesul la un document în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 decât în măsura în care procesul decizional se referă la luarea unei decizii (Hotărârea din 17 decembrie 2020, De Masi și Varoufakis/BCE, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punctul 73).

83 În ceea ce privește interpretarea contextuală, trebuie să se observe că articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 operează o distincție clară în funcție de faptul dacă o procedură este sau nu este finalizată. Astfel, potrivit primului paragraf al acestei dispoziții, intră în domeniul de aplicare al excepției privind protecția procesului decizional orice document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie. Al doilea paragraf al aceleiași dispoziții prevede că, după luarea deciziei, excepția în cauză se aplică numai documentelor conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză (Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 78).

84 Astfel, protecția conferită de articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 se încheie odată cu luarea unei decizii.

85 În ceea ce privește interpretarea teleologică, așa cum reiese din cuprinsul punctului 62 de mai sus, orice interpretare a articolului în cauză care depășește însuși modul de redactare ar echivala cu extinderea domeniului de aplicare al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

86 Astfel, din cuprinsul punctelor 81-85 de mai sus rezultă că aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 este subordonată identificării unui proces la finalul căruia o instituție a Uniunii este abilitată de dreptul Uniunii să adopte o anumită decizie.

87 În speță, *primo*, trebuie amintit că, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 76 de mai sus, Comisia nu era obligată să adopte o anumită decizie privind finalizarea cererii de propuneri EFOP 2.2.5.

88 *Secundo*, deși Ungaria susține că, în cadrul procesului de finalizare a cererii de propuneri, au loc consultări sau deliberări interne între autoritatea națională de gestionare și Comisie, aceasta nu susține că Comisia este obligată să adopte o decizie.

89 *Tertio*, deși Comisia putea formula observații cu privire la proiectul de cerere de propuneri EFOP 2.2.5, în special având în vedere coerența sa cu programul operațional din care făcea parte proiectul menționat și pentru a garanta că fondurile ESI sunt utilizate de autoritățile maghiare în mod legal și corespunzător, nu rezultă totuși că aceste observații caracterizează existența unui proces decizional propriu Comisiei și permit asimilarea cererii menționate cu o decizie a acestei instituții. Astfel, aceste observații nu aduc atingere în niciun fel deciziilor pe care Comisia le-ar putea lua, precum decizia de a proceda la o corecție financiară sau decizia de suspendare a plăților asociate cererii de propuneri.

90 În plus, atunci când Comisia exprimă îndoieli sau preocupări cu privire la regularitatea unui proiect de cerere de propuneri reglementat de Regulamentul nr. 1303/2013, trebuie arătat că autoritatea de management națională poate decide să pună în aplicare modificările propuse de Comisie, asigurându-se astfel că proiectul menționat va continua să beneficieze de cofinanțare din partea Uniunii, fără a fi necesară vreo decizie a Comisiei. Pe de altă parte, autoritatea de management națională poate decide, de asemenea, să nu modifice cererea de propuneri și să finanțeze proiectul numai pe baza fondurilor angajate de statul membru. În plus, în cazul incompatibilității unui proiect de cerere de propuneri cu programul operațional aprobat de Comisie, este de competența autorităților naționale să deducă consecințele acesteia în raport cu dreptul național, ținând seama de dreptul Uniunii.

91 În acest sens, trebuie arătat că nimic nu se opune ca statul membru vizat de o decizie a Comisiei prin care se urmărește întreruperea termenelor de plată, suspendarea plăților asociate unei cereri de propuneri reglementate de Regulamentul nr. 1303/2013 sau anularea în tot sau în parte a contribuției Uniunii la un program operațional să decidă să își asume din fondurile proprii partea care a beneficiat de finanțare din partea Uniunii pentru a finanța proiectele atribuite în temeiul cererii de propuneri. În această privință, trebuie arătat în special că, potrivit articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1303/2013, fondurile ESI sunt concepute ca o completare a acțiunilor naționale, regionale sau locale corespunzătoare ori ca o contribuție la acestea, considerentul (87) al regulamentului menționat precizând de asemenea că sprijinul acordat din fondurile ESI nu ar trebui să se substituie cheltuielilor publice sau cheltuielilor structurale echivalente suportate de statele membre (a se vedea Ordonanța din 2 septembrie 2020, ENIL Brussels Office și alții/Comisia, T-613/19, nepublicată, EU:T:2020:382, punctul 36 și jurisprudența citată).

92 Prin urmare, simpla participare a Comisiei la o procedură reglementată de normele bugetare ale gestiunii partajate nu poate justifica faptul că această procedură ține de procesul decizional al acestei instituții în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, după cum reiese din cuprinsul punctelor 68-74 de mai sus, delegarea de către Comisie autorităților de management naționale, care caracterizează gestiunea partajată, rămâne fără incidență asupra competențelor acesteia și, respectiv, ale statelor membre definite în mod clar de dispozițiile Regulamentului nr. 1303/2013, astfel încât procesele decizionale ale uneia și ale celorlalte nu pot fi confundate.

93 Reiese din cele de mai sus că, în cadrul procesului de finalizare a cererii de propuneri EFOP 2.2.5, Comisia nu era obligată să adopte o decizie. Astfel, documentele primite de Comisie în cursul consultărilor și al deliberărilor interne care au avut loc între autoritatea de management

națională și Comisie în cadrul unui asemenea proces nu pot fi considerate ca având legătură cu un proces decizional în curs al unei instituții a Uniunii. În consecință, acestea nu pot fi considerate ca fiind „[referitoare] la o chestiune pentru care [o instituție a Uniunii] nu a luat încă nicio decizie", în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

94 O soluție inversă ar contraveni cerinței amintite la punctul 62 de mai sus de a interpreta în mod restrictiv articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

95 Prin urmare, prima critică din cadrul primului aspect al celui de al treilea motiv trebuie respinsă ca nefondată.

– Cu privire la a doua critică, întemeiată pe aplicabilitatea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 ca urmare a competenței Comisiei în materie de modificare a programelor operaționale reglementate de Regulamentul nr. 1303/2013

96 În susținerea celei de a doua critici, Ungaria arată că, deși revine autorității naționale de gestionare sarcina de a adopta decizia privind finalizarea cererii de propuneri EFOP 2.2.5, Comisia este chemată, în temeiul articolului 30 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1303/2013, să ia o decizie cu privire la modificarea programelor operaționale.

97 În această privință, reiese din articolul 30 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1303/2013 că rolul Comisiei este de a se asigura că modificările programelor operaționale propuse de statele membre respectă dispozițiile legale și cerințele Uniunii. În acest cadru, Comisia evaluează propunerile de modificare prezentate de statul membru în cauză și poate formula recomandări și observații cu privire la aceste propuneri înainte de a adopta o decizie finală cu privire la aprobarea modificărilor. Astfel, în cazul în care o propunere de modificare a unui program operațional este considerată conformă cu cerințele Uniunii, Comisia o aprobă în mod oficial.

98 Prin urmare, în cazul modificării programului operațional din care face parte cererea de propuneri EFOP 2.2.5, s-ar putea considera că Comisia trebuia să adopte o decizie și că la acel moment era în curs un proces decizional al Comisiei.

99 Totuși, pe de o parte, trebuie arătat că, la momentul adoptării deciziei atacate, autoritățile maghiare nu prezentaseră o cerere de modificare a programului operațional în care se încadra proiectul de cerere de propuneri EFOP 2.2.5.

100 Pe de altă parte, documentele în litigiu nu priveau o ipotetică cerere de modificare a programului operațional pe care Ungaria îl putea introduce, ci aveau legătură cu un schimb de opinii între Comisie și autoritatea de management națională cu privire la proiectul de cerere de propuneri EFOP 2.2.5. În plus, Ungaria nu reușește să explice modul în care accesul la corespondența purtată între Comisie și autoritatea de management națională cu privire la finalizarea cererii de propuneri EFOP 2.2.5 ar fi putut compromite procesul decizional referitor la o altă procedură, și anume o ipotetică cerere de modificare a programului operațional.

101 Rezultă că, la momentul adoptării deciziei atacate, nu era în curs niciun proces decizional al Comisiei și că, în consecință, Ungaria nu își putea întemeia în mod valabil opoziția față de divulgarea documentelor în litigiu pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

102 Având în vedere cele ce precedă, este necesar să se respingă a doua critică din cadrul primului aspect al celui de al treilea motiv ca nefondată și, prin urmare, primul aspect al celui de al treilea motiv în ansamblul său.

Cu privire la al doilea aspect al celui de al treilea motiv, întemeiat pe aplicabilitatea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 la procesul decizional al autorităților de management naționale

103 Cu titlu subsidiar, Ungaria susține că, în cazul în care Tribunalul ar considera că nu Comisia, ci autoritatea de management națională este cea care, în speță, era abilitată să adopte o decizie, prin publicarea unei cereri de propuneri, procesul decizional al autorității de management naționale ar trebui să beneficieze în consecință și de protecția conferită de articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

104 Ungaria arată că, în mod cert, în conformitate cu modul său de redactare, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 protejează numai procesul decizional al instituțiilor, dar că totuși, ținând seama de specificitatea prezentei cauze, nu ar trebui să se limiteze domeniul de aplicare al acestei dispoziții doar la instituțiile Uniunii.

105 În primul rând, subliniază că agențiile Uniunii sunt abilitate să invoce această excepție pentru a proteja propriul proces decizional.

106 În al doilea rând, Ungaria arată în esență că o interpretare restrictivă a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 ar însemna ca posibilitatea statelor membre de a solicita, în conformitate cu articolul 4 alineatul (5) din regulamentul menționat, să se refuze divulgarea unor documente ținând seama de motivele prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din regulamentul menționat să fie, în practică, lipsită de conținut. În acest sens, arată că statele membre ar putea invoca numai excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (1) și (2) din același regulament și, prin urmare, nu ar fi în măsură să protejeze procesul decizional al propriilor autorități, ceea ce l-ar pune în pericol și ar stabili astfel, într-un domeniu care afectează resursele financiare ale Uniunii, o discriminare nejustificată întemeiată pe persoana care ia decizia.

107 Pe de altă parte, interesele legitime ale statului membru, al căror drept național ar permite să se refuze accesul la documentele solicitate, nu ar fi protejate, întrucât dreptul Uniunii permite eludarea normei naționale prin adresarea direct către instituția Uniunii. Ungaria arată că acest lucru ar afecta încrederea statelor membre în instituții și ar rezulta de aici o diminuare a eficacității procesului de concertare dintre statele membre și Comisie.

108 Comisia contestă argumentele Ungariei.

109 În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 1 litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, termenul „instituție” desemnează în acest regulament Parlamentul, Consiliul sau Comisia, în timp ce articolul 3 litera (b) din regulamentul menționat desemnează, prin termenul „terț”, orice persoană fizică sau juridică ori entitate exterioară instituției în cauză, inclusiv statele membre și instituțiile necomunitare.

110 În speță, în primul rând, reiese din dispozițiile articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 că acest articol nu urmărește să protejeze procesele decizionale ale statelor membre sau ale altor persoane juridice decât instituțiile Uniunii. Astfel, însuși modul de redactare a acestei dispoziții vizează numai documentele care au legătură cu „o chestiune pentru care [instituția] nu a luat încă nicio decizie”.

111 În al doilea rând, trebuie amintit că legiuitorul Uniunii a eliminat printre altele regula autorului care prevala în situația juridică anterioară celei a Regulamentului nr. 1049/2001. O astfel de regulă implica faptul că, în cazul în care un document deținut de o instituție are drept autor o persoană fizică sau juridică, un stat membru, o altă instituție sau un alt organ comunitar sau orice alt organism național sau internațional, cererea de acces la documentul respectiv trebuia să fie adresată în mod direct autorului documentului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 56).

112 Astfel, a interpreta excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 în sensul că protejează și procesul decizional al autorităților de management naționale ar însemna să se reintroducă, cel puțin parțial și în mod deturnat, regula menționată a autorului pentru orice document care afectează luarea deciziei de către un stat membru. Or, o astfel de interpretare nu ar fi compatibilă nici cu obiectul, nici cu finalitatea articolului 15 TFUE și a Regulamentului nr. 1049/2001, și anume de a acorda publicului un drept de acces la documentele instituțiilor în toate domeniile de activitate ale Uniunii care să fie cât mai larg posibil.

113 În al treilea rând, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 62 de mai sus, orice interpretare a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 care depășește însuși modul de redactare ar echivala cu extinderea domeniului de aplicare al excepției prevăzute la această dispoziție. Prin urmare, ar fi vorba despre o interpretare extensivă a acesteia care nu ar permite delimitarea sferei motivului de refuz în cauză.

114 Aceste aprecieri nu pot fi repuse în discuție de celelalte argumente ale Ungariei.

115 În primul rând, Ungaria susține că o interpretare literală a articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu ar permite agențiilor Uniunii să invoce articolul menționat pentru a-și proteja propriul proces decizional în măsura în care dispozițiile speciale care permit extinderea Regulamentului nr. 1049/2001 la agenții nu privesc decât domeniul de aplicare propriu-zis al acestui regulament, însă nu îi modifică conținutul, printre care articolul 4 din același regulament, referitor la excepțiile de la divulgarea documentelor. Or, Ungaria arată că, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 5 februarie 2018, MSD Animal Health Innovation și Intervet international/EMA (T-729/15, EU:T:2018:67), nici Tribunalul, nici Curtea, care a confirmat în recurs hotărârea citată anterior, nu au contestat aplicarea articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 în cazul procesului decizional al unei agenții.

116 În această privință, trebuie să se constate că aplicarea Regulamentului nr. 1049/2001 a fost extinsă la agențiile Uniunii, în temeiul unei dispoziții speciale în regulamentele lor de înființare. În special, în ceea ce privește Agenția Europeană pentru Medicamente (EMA), articolul 73 din Regulamentul (CE) nr. 726/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 31 martie 2004 de stabilire a procedurilor comunitare privind autorizarea și supravegherea medicamentelor de uz uman și veterinar și de instituire a unei Agenții Europene pentru Medicamente (JO 2004, L 136, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 44, p. 43) prevede în mod expres că Regulamentul nr. 1049/2001 se aplică documentelor pe care le deține EMA și că consiliul său de administrație adoptă măsurile de punere în aplicare a acestui regulament.

117 Astfel, în temeiul dispozițiilor speciale care figurează în regulamentele lor de înființare, agențiile au dreptul să aplice toate excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 în același mod în care instituțiile procedează astfel pentru toate documentele pe care le dețin.

118 În consecință, așa cum arată în mod întemeiat Comisia, aplicarea Regulamentului nr. 1049/2001 la procedurile decizionale ale EMA și ale celorlalte agenții ale Uniunii rezultă din norme clare și univoce din dreptul derivat al Uniunii și nu este rezultatul unei interpretări largi de către Tribunal a noțiunii de „instituție” în sensul regulamentului menționat.

119 În al doilea rând, Ungaria arată că o interpretare restrictivă a articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 ar însemna ca posibilitatea statelor membre de a solicita, în conformitate cu articolul 4 alineatul (5) din regulamentul menționat, să se refuze divulgarea unor documente ținând seama de motivele prevăzute la articolul 4 alineatul (3) să fie, în practică, lipsită de conținut.

120 În acest sens, este adevărat că jurisprudența a admis că un stat membru poate invoca articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 (Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctele 76, 81, 83 și 93, și Hotărârea din 21 iunie 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punctele 62-66).

121 Cu toate acestea, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 se aplică documentelor emise de statele membre primite de o instituție a Uniunii care se referă la un proces decizional în curs al acesteia. Prin urmare, articolul respectiv nu se aplică documentelor care au legătură cu procesul decizional al unui stat membru.

122 În al treilea rând, nici argumentele Ungariei întemeiate pe punerea în pericol a procesului decizional al autorităților de management naționale și pe protecția intereselor legitime ale statelor membre, a căror protecție o asigură dreptul național, nu pot fi admise.

123 Astfel, articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că acest regulament se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție a Uniunii, adică întocmite sau primite de aceasta și aflate în posesia ei, în toate domeniile de activitate ale Uniunii. Reiese, așadar, din acest articol că în principiu, sub rezerva documentelor calificate drept sensibile care fac obiectul unui regim special în conformitate cu alineatul (5) al aceluiași articol, un document transmis de o autoritate națională unei instituții a Uniunii este, din acel moment, supus exclusiv dreptului Uniunii și sub responsabilitatea acestei instituții în cadrul unei cereri de acces la document adresate acestei instituții.

124 Pe de altă parte, trebuie arătat că interesele legitime ale statelor membre pot fi de asemenea protejate prin aplicarea excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.

125 În al patrulea rând, Ungaria arată că faptul de a nu proteja procesul decizional al autorităților de management naționale ar afecta încrederea statelor membre în instituții și că ar rezulta din aceasta o diminuare a eficacității procesului de concertare dintre statele membre și Comisie.

126 Trebuie arătat că simpla referire la un risc de repercusiuni negative asupra comunicării dintre statele membre și instituții și la diminuarea eficacității procesului de concertare dintre părți nu poate fi suficientă pentru a considera că procesul decizional al autorităților de management naționale ar trebui de asemenea să fie protejat de excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3)

primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, aceasta ar însemna să se acorde statelor membre un drept discreționar în materie sau, cel puțin, să se condiționeze politica de acces la documente pusă în aplicare de acest regulament politicilor naționale aferente. Or, acest lucru nu ar fi compatibil nici cu sistemul de acces la documente instituit prin Regulamentul nr. 1049/2001, nici cu obligația unei cooperări loiale cu Comisia care revine statelor membre în temeiul articolului 4 alineatul (3) TUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 mai 2011, Batchelor/Comisia, T-250/08, EU:T:2011:236, punctul 80 și jurisprudența citată).

127 Rezultă că excepția întemeiată pe articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate fi interpretată în sensul că protejează și procesul decizional al unei autorități de management naționale. Prin urmare, al doilea aspect al celui de al treilea motiv trebuie să fie respins ca nefondat.

Cu privire la al treilea aspect al celui de al treilea motiv, întemeiat pe o atingere gravă, efectivă și concretă adusă protecției procesului decizional legat de finalizarea proiectului de cerere de propuneri EFOP 2.2.5

128 În susținerea acestui aspect, Ungaria susține că a face publică întreaga corespondență purtată între autoritățile maghiare și Comisie cu privire la cererea de propuneri EFOP 2.2.5 ar putea compromite finalizarea cererii menționate, în măsura în care divulgarea documentelor în litigiu ar putea conferi anumitor organizații o informație privilegiată care le-ar permite să își pregătească mai bine candidaturile la cererea de propuneri în detrimentul altor organizații concurente care nu dispun de același nivel de informare.

129 În împrejurările prezentei cauze, Tribunalul apreciază că trebuie să se examineze, cu titlu suplimentar, dacă condiția menționată la punctul 63 de mai sus și întemeiată pe o atingere gravă adusă protecției procesului decizional este îndeplinită și să se analizeze astfel motivele invocate de Ungaria pentru a justifica aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, presupunând că această dispoziție este aplicabilă în speță.

130 În această privință, simpla împrejurare că un document se referă la un interes protejat printr-o excepție de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate fi suficientă pentru a justifica aplicarea acesteia (a se vedea Hotărârea din 3 iulie 2014, Consiliul/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punctul 51 și jurisprudența citată).

131 Mai exact, aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 presupune să se fi dovedit că accesul la documentele solicitate putea aduce atingere în mod concret și efectiv protecției procesului decizional al instituției și că acest risc de atingere era previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 63 și jurisprudența citată).

132 Mai mult, pentru a face obiectul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, atingerea adusă procesului decizional trebuie să fie gravă. Astfel, aceasta este gravă în special atunci când divulgarea conținutului documentului în cauză are un impact important asupra procesului decizional. Aprecierea gravității depinde de toate circumstanțele cauzei și în special de efectele negative ale acestei divulgări asupra procesului decizional invocate de instituție (a se vedea Hotărârea din 7 iunie 2011, Toland/Parlamentul, T-471/08, EU:T:2011:252, punctul 71 și jurisprudența citată).

133 În speță, motivele invocate de Ungaria nu permit să se stabilească modul în care divulgarea documentelor în litigiu ar putea afecta în mod efectiv, grav și concret procesul decizional al Comisiei.

134 Astfel, Ungaria se limitează să susțină că divulgarea documentelor în litigiu ar putea compromite grav principiile egalității de tratament, nediscriminării și transparenței, în măsura în care beneficiarii potențiali ai cererii de propuneri EFOP 2.2.5 ar putea obține informații care să le confere un avantaj concurențial neloial.

135 Or, trebuie arătat că afirmațiile Ungariei nu sunt nicidecum susținute de o argumentație detaliată, nici de elemente de probă de natură să demonstreze că riscul real al unui avantaj concurențial neloial exista dacă documentele în litigiu ar fi fost divulgate înainte ca autoritatea de management națională să adopte definitiv cererea de propuneri EFOP 2.2.5.

136 Pe de altă parte, astfel cum reiese din jurisprudență, simpla referire la riscul unor efecte negative legat de accesul la documente interne și de posibilitatea ca persoanele interesate să poată exercita o influență asupra procedurii nu poate fi suficientă pentru a se dovedi că divulgarea documentelor menționate ar aduce o atingere gravă procesului decizional al instituției în cauză (Hotărârea din 13 iulie 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punctul 83).

137 În plus, Ungaria nu a adus precizări care să permită contestarea analizei Comisiei potrivit căreia divulgarea documentelor în litigiu nu putea, la data adoptării deciziei atacate, să compromită procesul decizional în curs legat de finalizarea cererii de propuneri EFOP 2.2.5, în măsura în care conținutul acestei cereri de propuneri era, la acea dată, accesibil online publicului.

138 În fapt, reiese din jurisprudență că, în cadrul aprecierii sale cu privire la riscul ca divulgarea unui document să aducă atingere unui interes protejat prin articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, Tribunalul poate lua în considerare faptul că partea esențială a conținutului documentului a cărui divulgare este solicitată a fost deja făcută publică anterior adoptării deciziei prin care se refuză sau nu accesul la documentul respectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iulie 2014, Consiliul/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punctul 60).

139 Pe de altă parte, Comisia arată că toate documentele care provin de la Comisie au fost comunicate terțului solicitant. Astfel, acesta din urmă dispune de o cunoaștere precisă a contextului și a subiectului discuțiilor dintre Comisie și autoritățile maghiare în ceea ce privește proiectul de cerere de propuneri EFOP 2.2.5.

140 Prin urmare, obligația stabilită de jurisprudență de a aprecia în mod strict articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 conduce la constatarea că Ungaria nu a demonstrat că divulgarea documentelor în litigiu ar fi determinat, la data la care era solicitată această divulgare, o atingere efectivă și gravă adusă procesului decizional legat de finalizarea cererii de propuneri EFOP 2.2.5.

141 Prin urmare, Comisia a reținut în mod întemeiat că, în împrejurările specifice ale speței, motivul invocat de Ungaria, referitor la un risc de avantaj concurențial neloial, era nefondat.

142 Pe cale de consecință, trebuie să se respingă al treilea aspect al celui de al treilea motiv ca nefondat și, prin urmare, să se respingă al treilea motiv în întregime.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001

143 În susținerea acestui motiv, Ungaria arată că, în cazul în care Tribunalul ar statua că activitatea de gestiune partajată a Comisiei nu poate intra în procesul decizional al acesteia din urmă, nu există nicio îndoială că această activitate ar trebui considerată ca intrând în domeniul de aplicare al activităților de anchetă menționate la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

144 Trebuie arătat că Ungaria nu își susține nicidecum afirmația potrivit căreia ar trebui să se considere că activitatea de gestiune partajată a Comisiei intră în domeniul de aplicare al activităților de anchetă menționate la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

145 Or, este necesar să se amintească faptul că, în temeiul articolului 76 litera (d) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, cererea introductivă trebuie să indice obiectul litigiului, motivele și argumentele invocate, precum și o expunere sumară a motivelor menționate. În special, orice cerere introductivă trebuie să precizeze în ce constă motivul pe care se întemeiază acțiunea, astfel încât simpla enunțare abstractă a acestuia nu îndeplinește cerințele prevăzute de regulamentul de procedură. Cerințe similare se impun atunci când o critică este invocată în susținerea unui motiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 martie 2021, Ayuntamiento de Quart de Poblet/Comisia, T-539/18, nepublicată, EU:T:2021:123, punctul 102 și jurisprudența citată).

146 Astfel, în măsura în care argumentul Ungariei potrivit căruia articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 ar trebui să se aplice în speță nu îndeplinește cerințele menționate la articolul 76 litera (d) din Regulamentul de procedură, acesta trebuie respins ca inadmisibil.

147 În consecință, se impune respingerea celui de al patrulea motiv și, prin urmare, a acțiunii în ansamblul său.

Cu privire la cheltuielile de judecată

148 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

149 Întrucât în speță Ungaria a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor aferente procedurii măsurilor provizorii.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a noua extinsă)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Ungaria la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor aferente procedurii măsurilor provizorii.

Truchot Kanninen Buttigieg

Sampol Pucurull Perišin

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 10 iulie 2024.

Semnături