Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

den 10 juli 2024*

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Handlingar rörande de ungerska myndigheternas skriftväxling med kommissionen angående ett utkast till inbjudan att lämna förslag som medfinansieras av unionen inom ramen för europeiska struktur- och investeringsfonder – Handlingar som härrör från en medlemsstat – Invändning från medlemsstaten – Undantag avseende skyddet för beslutsförfarandet – Begreppet handling som gäller en fråga där institutionen ännu inte fattat något beslut – Motiveringsskyldighet – Lojalt samarbete”

I mål T-104/22,

**Ungern**, företrätt av M. Fehér och G. Koós, i egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Europeiska kommissionen**, företrädd av C. Ehrbar, A. Spina och A. Tokár, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden L. Truchot samt domarna H. Kanninen, E. Buttigieg, M. Sampol Pucurull (referent) och T. Perišin,

justitiesekreterare: handläggaren A. Juhász-Tóth,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

med beaktande av beslutet av den 8 juni 2022, Ungern/kommissionen (T-104/22 R, ej publicerat, EU:T:2022:351), genom vilket tribunalens ordförande biföll ansökan om interimistiska åtgärder och beslutade att frågan om rättegångskostnader skulle anstå,

efter förhandlingen den 11 oktober 2023,

* Rättegångsspråk: ungerska.

följande

## Dom

1 Ungern har med stöd av artikel 263 FEUF väckt talan om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut av den 14 december 2021 att, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43), bevilja en utomstående sökande tillgång till skriftväxlingen från de ungerska myndigheterna till kommissionen angående ett utkast till inbjudan att lämna förslag (nedan kallat det angripna beslutet).

### Bakgrund till tvisten

2 Kommissionen har, inom ramen för programplaneringen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade ESI-fonderna) för perioden 1 januari 2014–31 december 2023, antagit det operativa programmet för utveckling av mänskliga resurser för avinstitutionalisering av funktionshindrade personer som för närvarande bor vid institutioner i Ungern (nedan kallat EFOP) på förslag av Ungern, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 2013, s. 320, och rättelse i EUT L 200, 2016, s. 140).

3 Inom ramen för det ovannämnda operativa programmet utarbetade den förvaltningsmyndighet som utsetts av de ungerska myndigheterna för att genomföra nämnda program ett utkast till inbjudan att lämna förslag med kodnummer ”EFOP 2.2.5”, med rubriken ”Förbättring av övergången från institutionsvård till lokalt förankrade vårdtjänster – ersättande av inkvartering på vårdinrättningar till 2023” (nedan kallad inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5).

4 Den 30 april 2021 skickades en ansökan om tillgång till handlingar, med referensnummer GESTDEM 2021/2808, till kommissionen avseende hela den officiella skriftväxlingen mellan kommissionen och de ungerska myndigheterna angående inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5, med tillämpning av förordning nr 1049/2001.

5 Av de elva handlingar som kommissionen identifierat som handlingar som omfattades av ansökan om tillgång härrörde fem från de ungerska myndigheterna, nämligen följande:

– ett e-postmeddelande från de ungerska myndigheterna av den 11 mars 2020, referensnummer Ares (2021) 3279157, med två bilagor,

– en skrivelse från de ungerska myndigheterna till kommissionen av den 19 juni 2020, referensnummer Ares (2020) 3193726,

– en skrivelse från de ungerska myndigheterna till kommissionen av den 6 augusti 2020, med referensnummer Ares (2020) 4141947,

– en skrivelse från de ungerska myndigheterna till kommissionen av den 5 januari 2021, med referensnummer Ares (2021) 401802, och

– en skrivelse från de ungerska myndigheterna till kommissionen av den 14 april 2021, med referensnummer Ares (2021) 2528382.

6 Inom ramen för det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001 underrättade de ungerska myndigheterna kommissionen, genom skrivelse av den 28 maj 2021, om att de motsatte sig att tillgång gavs till handlingar som härrörde från dem, med stöd av undantaget i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001. De ungerska myndigheterna påpekade att eftersom beslutsförfarandet angående inbjudan att lämna in förslag EFOP 2.2.5 fortfarande pågick, skulle ett utlämnande av dessa handlingar i detta skede allvarligt undergräva principerna om likabehandling, icke-diskriminering och öppenhet, eftersom potentiella mottagare hade kunnat få tillgång till information som kunde ge dem en orättvis konkurrensfördel.

7 Den 16 juni 2021 beviljade kommissionen, med förbehåll för skyddet av personuppgifter, den utomstående sökanden tillgång till sex av de elva handlingar som identifierats som handlingar som omfattades av ansökan om utlämnande, men avslog ansökan om tillgång till fem handlingar som härrörde från de ungerska myndigheterna med tillämpning av undantaget i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 (nedan kallat det ursprungliga beslutet).

8 Den 6 juli 2021 ingav den utomstående sökanden en bekräftande ansökan till kommissionen i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001 (nedan kallad den bekräftande ansökan).

9 Den 13 oktober 2021 samrådde kommissionens generalsekreterare, till följd av den bekräftande ansökan, på nytt med de ungerska myndigheterna och informerade dessa om att han, efter att ha undersökt huruvida samtliga undantag i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 var tillämpliga, ansåg att tillgång till de handlingar som anges i punkt 5 ovan endast kunde nekas på grundval av skyddet av personuppgifter.

10 Vid prövningen av den bekräftande ansökan identifierade kommissionen ytterligare handlingar som handlingar som omfattades av ansökan om tillgång, däribland fyra handlingar som härrörde från de ungerska myndigheterna (nedan, tillsammans med de handlingar som identifierats i punkt 5 ovan, kallade de ”omtvistade handlingarna”), nämligen följande:

– ett e-postmeddelande från de ungerska myndigheterna av den 10 mars 2020, med referensnummer Ares (2020) 1532153,

– ett e-postmeddelande från de ungerska myndigheterna av den 30 april 2020, med referensnummer Ares (2020) 2352996, med en bilaga,

– ett e-postmeddelande från de ungerska myndigheterna av den 21 oktober 2020, med referensnummer Ares (2020) 5761728, med två bilagor, och

– ett e-postmeddelande från de ungerska myndigheterna av den 25 november 2020, med referensnummer Ares (2020) 7120859, med en bilaga.

11 Genom e-postmeddelande av den 28 oktober 2021 upprepade de ungerska myndigheterna sin ståndpunkt att ingen tillgång till handlingar som härrör från dessa myndigheter skulle beviljas med stöd av undantaget i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001.

12 Genom det angripna beslutet prövade kommissionen den bekräftande ansökan från den utomstående sökanden och beviljade denne tillgång till de omtvistade handlingarna, i vilka personuppgifter redigerats, trots att de ungerska myndigheterna hade motsatt sig detta. Kommissionen gjorde i detta avseende en bedömning av de ungerska myndigheternas argument och drog slutsatsen att dessa argument vid första anblicken inte visade att undantaget i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 var tillämpligt.

13 Genom skrivelse av den 15 december 2021 underrättade kommissionen Ungern om antagandet av det angripna beslutet.

## Parternas yrkanden

14 Ungern har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

15 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta Ungern att ersätta rättegångskostnaderna.

## Rättslig bedömning

16 Ungern har till stöd för sin talan formellt åberopat två grunder.

17 Det ska för det första påpekas att Ungern i sina inlagor har hänvisat till artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001, utan att precisera om det rör sig om första eller andra stycket i denna punkt eller om punkt 3 i sin helhet. Av Ungerns uttalanden framgår emellertid att Ungern inte hänvisar till punkt 3 i sin helhet, eftersom dessa uttalanden i själva verket endast avser ett påstått åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

18 För det andra ska det erinras om att tribunalen enligt rättspraxis ska tolka grunderna utifrån deras innehåll snarare än utifrån hur de kvalificeras och således göra en kvalificering av grunderna och argumenten i talan (se dom av den 5 september 2014, Éditions Odile Jacob/kommissionen, T-471/11, EU:T:2014:739, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

19 I detta avseende utgör de två grunder som Ungern formellt åberopat i själva verket två delar av samma grund, vilken avser åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Såsom framgår av prövningen i sak av Ungerns inlagor har Ungern inom ramen för den första grunden dessutom gjort gällande att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat och att principen om lojalt samarbete har åsidosatts. Ungern har dessutom gjort gällande att om tribunalen skulle finna att artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 inte är tillämplig i förevarande fall, ska punkt 2 tredje strecksatsen i samma artikel tillämpas.

20 Mot denna bakgrund finner tribunalen att Ungern i huvudsak har åberopat fyra grunder. Den första grunden avser bristfällig motivering av det angripna beslutet. Den andra grunden avser åsidosättande av principen om lojalt samarbete. Den tredje grunden avser åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Den fjärde grunden avser åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

### *Den första grunden: Bristande motivering av det angripna beslutet*

21 Ungern anser att skälen i det angripna beslutet inte gör det möjligt för Ungern att bedöma dels anledningen till att undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 inte är tillämpligt i förevarande fall, dels huruvida kommissionen verkligen har prövat huruvida tillgången till de omtvistade handlingarna konkret och faktiskt kunde undergräva beslutsförfarandet.

22 Ungern har vidare kritiserat kommissionen för att inte i tillräcklig utsträckning ha motiverat varför det angripna beslutet avviker från dess tidigare beslutspraxis.

23 Kommissionen har bestritt Ungerns argument.

24 Det ska erinras om att det följer av fast rättspraxis att den motivering som krävs enligt artikel 296 andra stycket FEUF och artikel 41.2 c i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och det ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Kravet på motivering ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de, vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer, som direkt eller personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i ovannämnda bestämmelser inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 80 och där angiven rättspraxis, och dom av den 3 maj 2018, Malta/kommissionen, T-653/16, EU:T:2018:241, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

25 Det ska i synnerhet konstateras att när en institution beslutar att bevilja en utomstående sökande tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat trots att denna medlemsstat har motsatt sig detta i enlighet med artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, kan motiveringen till detta beslut framgå såväl av beslutet om utlämnande som är riktat till den utomstående sökanden som av den rättsakt genom vilken den berörda institutionen informerar medlemsstaten om antagandet av detta beslut, om en sådan rättsakt ingår i det sammanhang i vilket beslutet om utlämnande har antagits.

26 I förevarande fall framgår det för det första av det angripna beslutet att kommissionens generalsekreterare har undersökt huruvida Ungern hade grundat sin invändning på de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 och huruvida Ungern vederbörligen hade motiverat sin ståndpunkt i detta avseende. För det andra hänvisade kommissionen till de ungerska myndigheternas invändning mot att de omtvistade handlingarna lämnades ut med stöd av undantaget i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 och de skäl som dessa myndigheter hade anfört för att motsätta sig att handlingarna lämnades ut. Kommissionen

drog emellertid slutsatsen att de ungerska myndigheternas förklaringar inte motiverade tillämpningen av det undantag som de hade åberopat. Kommissionen beslutade således att bevilja den utomstående sökanden tillgång till de aktuella handlingarna, i vilka personuppgifter hade redigerats.

27 Det angripna beslutet innehåller visserligen inte någon uttömmande motivering till varför kommissionen fann att artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 inte var tillämplig. Eftersom beslutet riktade sig till den utomstående sökanden och det inte syftade till att vägra tillgång till de omtvistade handlingarna, var kommissionen emellertid inte tvungen att i detta beslut på ett uttömmande sätt förklara varför den ansåg att Ungerns begäran om att dessa handlingar inte skulle lämnas ut saknade grund och, i synnerhet, att artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 inte var tillämplig i förevarande fall.

28 Dessutom innehåller skrivelsen av den 15 december 2021, som, såsom anges i punkt 25 ovan, ingår i det angripna beslutets sammanhang, en närmare redogörelse för skälen till att kommissionen ansåg att undantaget i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 inte var tillämpligt på de omtvistade handlingarna. I detta avseende konstaterade kommissionen inledningsvis att det av artikel 4.3 första stycket i förordningen framgår att de handlingar som kan omfattas av denna bestämmelse måste avse en fråga som en institution ännu inte har fattat beslut om. Kommissionen angav vidare att de omtvistade handlingarna avsåg inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5, vilken finansierades inom ramen för delad förvaltning, och att den nationella förvaltningsmyndigheten, i enlighet med artikel 34.3 d i förordning nr 1303/2013, var ansvarig för att förbereda och offentliggöra inbjudningar att lämna förslag. Kommissionen angav slutligen att det i förordning nr 1303/2013 inte föreskrivs något beslutsfattande från dess sida inom ramen för utarbetandet och godkännandet av en inbjudan att lämna förslag som regleras av förordning nr 1303/2013.

29 Kommissionen angav vidare att enligt fast rättspraxis kan det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 endast tillämpas om det visas att tillgången till de omtvistade handlingarna konkret och faktiskt skulle undergräva skyddet för institutionens beslutsförfarande och denna risk rimligen kunde förutses och inte var rent hypotetisk. I förevarande fall kunde emellertid inte tillgången till de omtvistade handlingarna, enligt kommissionen, konkret och faktiskt undergräva skyddet för ett eventuellt beslutsförfarande. Kommissionen angav härvid att de ungerska myndigheterna, inom ramen för en annan ansökan om tillgång till handlingar med referensnummer GESTDEM 2020/1513, som också avsåg inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5 och omfattade handlingar som liknade dem som begärts utlämnade, hade samtyckt till att den beviljar tillgång till dessa handlingar. Kommissionen påpekade dessutom att en del av de begärda handlingarna, bland annat själva utkastet till inbjudan att lämna förslag, var offentliga.

30 Sådana uppgifter gör det följaktligen möjligt för Ungern att förstå varför kommissionen beslutade att bevilja den utomstående sökanden tillgång till de omtvistade handlingarna och för den behöriga domstolen att utföra den prövning den anförtrotts.

31 Ungern har även kritiserat kommissionen för att utan särskild motivering ha frångått sin tidigare beslutspraxis. Ungern har särskilt påpekat att kommissionen, såväl vid handläggningen av ansökan om tillgång med referensnummer GESTDEM 2020/1513 som i det ursprungliga beslutet, hade vägrat tillgång till handlingar som härrör från de ungerska myndigheterna med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

32 Det är riktigt att det i detta avseende av fast rättspraxis följer att ett kommissionsbeslut som ligger i linje med fast beslutspraxis får ges en summarisk motivering, med hänvisning till denna praxis. Om kommissionen i beslutet däremot går betydligt längre än i sina tidigare beslut, åligger det den att på ett uttryckligt sätt utveckla sitt resonemang (se dom av den 10 juli 2019, kommissionen/Icap m.fl., C-39/18 P, EU:C:2019:584, punkt 28 och där angiven rättspraxis, se även, för ett liknande resonemang, dom av den 3 maj 2018, Malta/kommissionen, T-653/16, EU:T:2018:241, punkt 54).

33 Tribunalen noterar emellertid att Ungern, som grund för sitt påstående om att det föreligger en sådan beslutspraxis, endast hänvisat till dels det ursprungliga beslutet, dels till den tidigare ansökan om tillgång med referensnummer GESTDEM 2020/1513, genom att ange att kommissionen inledningsvis hade nekat att bevilja den utomstående sökanden tillgång till de begärda handlingarna till följd av de ungerska myndigheternas invändning med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Det kan emellertid inte enbart genom en hänvisning till det ursprungliga beslutet och den tidigare ansökan om tillgång till handlingar styrkas att det föreligger en fast beslutspraxis avseende behandlingen av ansökningar om tillgång till handlingar avseende inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5.

34 Det kan vidare konstateras att kommissionens generaldirektorat för regional- och stadspolitik i det ursprungliga beslutet visserligen hade vägrat tillgång till handlingar som härrörde från de ungerska myndigheterna med stöd av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001.

35 Det ska emellertid erinras om att det enligt fast rättspraxis framgår av artikel 8 i förordning nr 1049/2001 att svaret på den ursprungliga ansökan om tillgång till handlingar i den mening som avses i artikel 7 i samma förordning endast utgör ett första ställningstagande som ger sökanden en möjlighet att i förevarande fall begära att kommissionens generalsekreterare omprövar ställningstagandet i fråga (se dom av den 28 mars 2017, Deutsche Telekom/kommissionen, T-210/15, EU:T:2017:224, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

36 Följaktligen kan endast en åtgärd antagen av kommissionens generalsekreterare, vilken har karaktär av ett beslut och i sin helhet ersätter det tidigare ställningstagandet, ge upphov till rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen eller såsom i förevarande mål de intressen som den medlemsstat från vilken handlingarna härrör och som har motsatt sig ett utlämnande av dem har (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Deutsche Telekom/kommissionen, T-210/15, EU:T:2017:224, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

37 Kommissionen var således ingalunda skyldig att förklara varför den i det angripna beslutet, vilket antogs som svar på den bekräftande ansökan, frångick det ursprungliga beslutet. Kommissionen var nämligen endast skyldig att motivera sin slutsats.

38 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

### *Den andra grunden: Åsidosättande av principen om lojalt samarbete*

39 Den andra grunden består av två anmärkningar. Ungern har gjort gällande dels att kommissionen inte hade gett de ungerska myndigheterna möjlighet att på ett bättre sätt redogöra för sina skäl eller att ompröva dem, dels att kommissionen inte på eget initiativ hade undersökt möjligheten att tillämpa undantaget avseende skyddet för ”gemenskapens eller en medlemsstats finansiella,

monetära eller ekonomiska politik” såsom ett allmänintresse i den mening som avses i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001, eller undantaget avseende sekretess för ”syftet med inspektioner, utredningar och revisioner” i den mening som avses i artikel 4.2 i denna förordning.

40 Kommissionen har bestritt Ungerns argument.

41 Det ska inledningsvis erinras om att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, i vilken det föreskrivs att en medlemsstat får begära att en institution inte utan dess samtycke ska lämna ut en handling som härrör från medlemsstaten, vilket ger den berörda medlemsstaten möjlighet att delta i det beslut som institutionen ska anta, och genom bestämmelsen inrättas därför ett beslutsförfarande för att avgöra huruvida de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i denna förordning utgör hinder för att den berörda handlingen lämnas ut. Emellertid ger artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 inte den berörda medlemsstaten någon allmän och ovillkorlig vetorätt att skönsmässigt motsätta sig utlämnandet av handlingar som härrör från medlemsstaten och som finns hos en institution (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2017, kommissionen/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, punkt 43).

42 Då genomförandet av unionsrättsliga bestämmelser på detta sätt har överlåtits gemensamt på institutionen och den medlemsstat som har använt den möjlighet som föreskrivs i punkt 4.5 i förordning nr 1049/2001 och ett sådant genomförande följaktligen är beroende av den dialog som ska inledas dem emellan, ska de – i enlighet med skyldigheten att samarbeta lojalt som föreskrivs i artikel 4.3 FEU – agera och samarbeta så att de nämnda bestämmelserna verkligen kan tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 85).

43 Av detta följer att den institution som har mottagit en ansökan om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat, och denna sistnämnda, så snart som denna institution har delgett medlemsstaten denna ansökan, genast ska inleda en lojal dialog avseende huruvida undantagen som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 eventuellt ska tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 86).

44 Den berörda medlemsstaten som, efter en sådan dialog, motsätter sig att handlingen i fråga lämnas ut är sedan skyldig att motivera sin ståndpunkt utifrån de nämnda undantagen (dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 87).

45 Institutionen ska nämligen inte godta en medlemsstats invändning att en handling som härrör från medlemsstaten inte ska lämnas ut om denna invändning saknar motivering eller om den inte har motiverats med hänvisning till de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001. Om den berörda medlemsstaten inte lämnar en sådan motivering till institutionen, trots att institutionen uttryckligen uppmanat den att göra detta, ska den nämnda institutionen, om den anser att inget av de nämnda undantagen är tillämpligt, ge tillgång till den begärda handlingen (dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 88).

46 Slutligen, den lojala dialog som kännetecknar det beslutsförfarande som inrättats genom artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, innebär även en skyldighet för den berörda institutionen att låta medlemsstaten utveckla sin motivering eller att ompröva densamma för att den vid första påseende ska kunna försvaras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, Frankrike/kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

47 Vad i det nu aktuella fallet gäller den första anmärkningen inledde kommissionen, såsom framgår av skrivelsen av den 13 oktober 2021 som kommissionen skickade till de ungerska myndigheterna, efter en bekräftande ansökan från den utomstående sökanden, omedelbart en dialog med de ungerska myndigheterna om en eventuell tillämpning av de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001. I detta hänseende informerade kommissionen inledningsvis nämnda myndigheter om att den, efter att ha undersökt huruvida de undantag som anges i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 var tillämpliga, vid en första anblick ansåg att tillgång till de handlingar som avses i punkt 5 ovan endast kunde avslås med hänvisning till skyddet för personuppgifter. Med beaktande av den preliminära bedömning som gjordes anmodade kommissionen de ungerska myndigheterna att precisera med stöd av vilka av de undantag som anges i artikel 4 i förordningen som de ansåg att tillgång till ovannämnda handlingar kunde nekas. Slutligen uppmanade kommissionen de ungerska myndigheterna att motivera sina eventuella invändningar mot nämnda undantag.

48 Av det ovan anförda följer dels att kommissionen underrättade de ungerska myndigheterna om att den ansåg att undantaget i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 vid första anblicken inte var tillämpligt, dels att kommissionen gav nämnda myndigheter möjlighet att motsäga denna bedömning eller att lägga fram ett alternativt resonemang genom att uppmana dem att inkomma med detaljerade och motiverade skäl.

49 Ungern saknar således fog för att hävda att kommissionen inte gav Ungern möjlighet att bättre redogöra för sina skäl eller göra gällande andra möjliga skäl för avslag innan den antog det angripna beslutet.

50 Vad gäller den andra anmärkningen ska det påpekas att kommissionen, såsom framgår av skrivelsen av den 13 oktober 2021, hade underrättat de ungerska myndigheterna om att den hade undersökt huruvida samtliga undantag i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 var tillämpliga och att den därav dragit slutsatsen att tillgång endast kunde vägras på grundval av skyddet för personuppgifter.

51 Tribunalen anser vidare att Ungern inte grundade sin invändning mot utlämnandet av att de omtvistade handlingarna på bestämmelserna i artikel 4.1 eller 4.2 i förordning nr 1049/2001.

52 Ungern saknar således fog för att klandra kommissionen för att i det angripna beslutet inte ha förklarat varför den ansåg att undantagen avseende skyddet för ”gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik” och ”syftet med inspektioner, utredningar och revisioner” inte var tillämpliga i förevarande fall.

53 Talan kan således inte vinna bifall på den andra grunden.

### *Den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001*

54 Den tredje grunden består av tre delar.

55 Inom ramen för den första delgrunden har Ungern i huvudsak gjort gällande att artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 är tillämplig i förevarande mål, i den mån ett beslutsförfarande vid kommissionen pågår. I andra hand har Ungern, inom ramen för den andra delgrunden, gjort gällande att artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, även i avsaknad av ett beslutsförfarande vid kommissionen, ska tolkas så, att den även skyddar förfarandet vid den nationella förvaltningsmyndigheten som ansvarar för att slutföra ett utkast till inbjudan att lämna

förslag som regleras av förordning nr 1303/2013, såsom inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5. Ungern har inom ramen för den tredje delgrunden slutligen gjort gällande att utlämnandet av de omtvistade handlingarna faktiskt, allvarligt och konkret undergräver det pågående beslutsförfarandet som är kopplat till slutförandet av inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5.

*Den tredje grundens första del: Förekomsten av ett pågående beslutsförfarande vid kommissionen*

56 Den första delgrunden består av två anmärkningar.

57 Ungern har till stöd för den första anmärkningen gjort gällande att även om det ankommer på den nationella förvaltningsmyndigheten att anta beslutet om slutförande av inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5, kan det inte bortses från den omständigheten att detta beslut har fattats inom ramen för en delad förvaltning av ESI-fonderna. Ungern har i detta avseende gjort gällande att det, med beaktande av kommissionens revisionsbefogenheter och kommissionens möjlighet att göra finansiella korrigeringar, ligger i den nationella förvaltningsmyndighetens intresse att följa den vägledning som den får från kommissionen. På ett område som påverkar unionens finansiella medel inom ramen för vilket kommissionen säkerställer att ESI-fonderna används på ett lagligt och korrekt sätt, fattas beslutet visserligen av den nationella förvaltningsmyndigheten, men inom den ram som fastställts av institutionen och under dess senare kontroll, vilket vittnar om att kommissionen deltar i beslutsförfarandet.

58 Ungern har till stöd för den andra anmärkningen gjort gällande att kommissionen har befogenhet att ändra de operativa program som regleras i förordning nr 1303/2013. Ungern har emellertid gjort gällande att det önskar lämna in en motiverad begäran om ändring av det operativa programmet som skulle kunna påverka fördelningen av resurser som är kopplade till inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5. Ungern har dessutom bestritt den omständigheten att beslutsförfarandet vid kommissionen om godkännande av en begäran om ändring av ett operativt program först börjar efter det att den formella ansökan om ändring av nämnda program ingetts. Enligt Ungern börjar kommissionens beslutsförfarande i den mening som avses i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 när en dialog inleds mellan medlemsstaten och kommissionen för att fastställa inriktningen på den framtida ändringen.

59 Kommissionen har bestritt Ungerns argument.

60 Det ska inledningsvis, i enlighet med vad som anges i skäl 1 i förordning nr 1049/2001 erinras om att förordningen utgör ett uttryck för den i artikel 1 andra stycket FEU tillkännagivna viljan att markera en ny fas i processen för att skapa ”en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken”, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt (se dom av den 22 januari 2020, MSD Animal Health Innovation och Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

61 Detta för unionen grundläggande mål reflekteras vidare i artikel 15.1 FEUF, där det bland annat föreskrivs att unionens institutioner, organ och byråer ska utföra sitt arbete så öppet som möjligt. Denna öppenhetsprincip bekräftas också i artikel 10.3 FEU och i artikel 298.1 FEUF. Denna målsättning finner även stöd i det förhållandet att rätten till tillgång till handlingar säkerställs i artikel 42 i stadgan (se dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

62 Syftet med förordning nr 1049/2001, såsom anges i skäl 4 och artikel 1 däri, är att ge allmänheten största möjliga tillgång till institutionernas handlingar, med förbehåll för undantagsbestämmelser som grundas på hänsyn till allmänna eller enskilda intressen. Dessa undantag ska, eftersom de utgör en avvikelse från principen i denna artikel, tolkas och tillämpas restriktivt (se dom av den 7 september 2023, Breyer/REA, C-135/22 P, EU:C:2023:640, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

63 Ett av dessa undantag anges i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Av detta undantag framgår att tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av denna institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, ska vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet. Dessa villkor är kumulativa.

64 I förevarande fall rör de omtvistade handlingarna skriftväxlingen från de ungerska myndigheterna till kommissionen angående slutförandet av utkastet till inbjudan att lämna in förslag EFOP 2.2.5. De avser ett utbyte av interna synpunkter om nämnda utkast till inbjudan att lämna förslag som vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet ännu inte hade offentliggjorts slutgiltigt.

65 Det är således nödvändigt att analysera den institutionella ram som fastställs i förordning nr 1303/2013 för att avgöra huruvida kommissionen, inom ramen för slutförandet av inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5, var tvungen att anta ett beslut.

66 Det ska inledningsvis påpekas att ESI-fonderna omfattas av delad förvaltning.

67 I detta avseende följer av artikel 63.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (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 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1), att ”[n]är kommissionen genomför budgeten inom ramen för delad förvaltning ska uppgifter som har samband med genomförandet av budgeten delegeras till medlemsstaterna”.

68 Dessutom föreskrivs i artikel 73 i förordning nr 1303/2013 att ”[i] enlighet med principen om delad förvaltning ska medlemsstaterna och kommissionen ha ansvaret för att förvalta och kontrollera programmen i enlighet med sina respektive ansvarsuppgifter enligt denna förordning och de fondspecifika bestämmelserna”.

69 I artikel 74 i förordning nr 1303/2013 hänvisas särskilt till medlemsstaternas ansvar i samband med delad förvaltning. I detta hänseende framgår av artikel 74.1 i förordningen att ”[m]edlemsstaterna ska fullgöra sina skyldigheter när det gäller förvaltning, kontroll och revision och åta sig det ansvar som följer därav enligt bestämmelserna om delad förvaltning i budgetförordningen och de fondspecifika bestämmelserna”.

70 I artikel 75 i förordning nr 1303/2013 fastställs dessutom kommissionens befogenheter och ansvar. I detta avseende framgår av artikel 1 i nämnda artikel att kommissionen ska se till att medlemsstaterna har inrättat kontrollsystem och att dessa system fungerar effektivt under genomförandet av programmen.

71 Vad gäller medlemsstaternas ansvar ska det påpekas att enligt artikel 4.4 i förordning nr 1303/2013 ska medlemsstaterna, på lämplig territoriell nivå i överensstämmelse med deras institutionella, rättsliga och finansiella ram, och de myndigheter som medlemsstaterna utsett i detta syfte utarbeta och genomföra programmen och genomföra sina uppgifter i partnerskap med de berörda parter som avses i artikel 5 i samma förordning.

72 I detta sammanhang framgår av artikel 34.3 d i förordning nr 1303/2013 att medlemsstaterna ensamma ansvarar för att förbereda och offentliggöra inbjudningar att lämna förslag.

73 Vidare föreskrivs i artikel 125.3 i förordning nr 1303/2013 att det, när det gäller urvalet av insatser, ankommer på den nationella förvaltande myndigheten att utarbeta och, när de är godkända, tillämpa lämpliga förfaranden och kriterier för urval av insatser som finansieras av ESI-fonderna.

74 Såsom framgår av artikel 110.2 a i förordning nr 1303/2013 ska det godkännande som avses i artikel 125.3 i förordningen avse godkännande av den metod och de kriterier som används för att välja ut insatser av den övervakningskommitté som ska inrättats av medlemsstaten i enlighet med artiklarna 47 och 48 i samma förordning och inte till ett godkännande från kommissionen.

75 Det framgår av ovannämnda bestämmelser att inbjudningar att lämna förslag som regleras i förordning nr 1303/2013, i vilka det fastställs vilka kriterier som ska uppfyllas för att välja ut de insatser som ska finansieras av ESI-fonderna, är de enskilda medlemsstaternas exklusiva ansvar.

76 Av detta följer att förordning nr 1303/2013 inte ger kommissionen någon särskild behörighet i det förfarande för slutförande av en inbjudan att lämna förslag som regleras av denna förordning, vilket innebär att kommissionen hade fog för att anse att den vid första anblicken inte var tvungen att fatta ett beslut om inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5.

77 Det ankommer emellertid på tribunalen att pröva de anmärkningar som Ungern har anfört till stöd för denna delgrund.

*– Den första anmärkningen: Huruvida artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 är tillämplig på grund av kommissionens inflytande över slutförandet av utkastet till inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5*

78 Ungern har gjort gällande att den omständigheten att kommissionen, inom ramen för beslutsförfarandet för inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5, kan inkomma med synpunkter eller därefter kontrollera att dess synpunkter efterlevs, vid äventyr av finansiella korrigeringar, i stor utsträckning är ett villkor för den nationella förvaltningsmyndighetens beslut om slutförandet av inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5. Detta inflytande från kommissionens sida inom ramen för delad förvaltning ska förstås så, att ett beslut som härrör från en nationell förvaltningsmyndighet, även om det formellt sett inte är ett beslut som fattats av kommissionen, utgör en integrerad del av kommissionens beslutsförfarande. Ungern anser således att interna samråd och överläggningar mellan den nationella förvaltningsmyndigheten och kommissionen, inom ramen för inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5, ska skyddas enligt artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, även om kommissionen inte är tvungen att anta ett beslut i strikt bemärkelse.

79 Ungerns argument väcker frågan om räckvidden av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Det ankommer närmare bestämt på tribunalen att avgöra huruvida kommissionens beslutsförfarande, inom ramen för delad förvaltning, när kommissionen inleder

en dialog med de ungerska myndigheterna om slutförandet av en inbjudan att lämna förslag som finansieras av ESI-fonderna, även omfattar den ovannämnda dialogen, utan att denna dialog nödvändigtvis leder till att kommissionen antar ett beslut.

80 Enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se dom av den 13 juli 2023, G GmbH, C-134/22, EU:C:2023:567, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

81 När det gäller lydelsen av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, erinrar tribunalen om att den avser handlingar som rör en fråga där en institution ännu inte har fattat något beslut, vilket uppenbarligen hänvisar till begreppet ”institutionens pågående beslutsförfarande” vid tidpunkten för ingivande av ansökan om tillgång av handlingar.

82 Domstolen slog i detta avseende fast att det endast var möjligt att avslå en ansökan om tillgång till en handling med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 i den mån som beslutsförfarandet hänför sig till antagandet av ett beslut (dom av den 17 december 2020, De Masi och Varoufakis/ECB, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punkt 73).

83 Vad gäller den kontextuella tolkningen ska det påpekas att det i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 görs en klar skillnad beroende på huruvida ett förfarande är avslutat eller ej. Enligt denna bestämmelses första stycke omfattar tillämpningsområdet för undantaget till skydd för beslutsförfarandet alla handlingar som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen ännu inte fattat något beslut. I denna bestämmelses andra stycke anges vidare att efter det att beslutet fattats omfattar det aktuella undantaget endast handlingar som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen (dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 78).

84 Det skydd som följer av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 upphör således att gälla när ett beslut har fattats.

85 Vad gäller den teleologiska tolkningen skulle, såsom framgår av punkt 62 ovan, varje tolkning av den aktuella artikeln som går utöver själva lydelsen leda till att tillämpningsområdet för undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 utvidgas.

86 Det framgår således av punkterna 81–85 ovan att tillämpningen av det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 först kan tillämpas när ett förfarande har fastställts efter vilket en unionsinstitution enligt unionsrätten är behörig att anta ett visst beslut.

87 För det första ska det i förevarande fall erinras om att kommissionen, såsom framgår av punkt 76 ovan, inte var tvungen att fatta ett bestämt beslut om slutförandet av inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5.

88 För det andra, även om Ungern har hävdat att interna samråd eller överläggningar äger rum mellan den nationella förvaltningsmyndigheten och kommissionen inom ramen för förfarandet för slutförande av inbjudan att lämna förslag, har Ungern inte hävdat att kommissionen är tvungen att anta ett beslut.

89 För det tredje kunde kommissionen visserligen lämna synpunkter på inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5, bland annat med hänsyn till dess förenlighet med det operativa program som nämnda projekt omfattades av och för att säkerställa att de ungerska myndigheterna använde ESI-fonderna på ett lagenligt och korrekt sätt, men detta innebär inte att dessa synpunkter är kännetecknande för förekomsten av ett beslutsförfarande vid kommissionen och gör det möjligt att likställa nämnda inbjudan att lämna förslag med ett beslut från denna institution. Dessa synpunkter föregriper nämligen inte på något sätt de beslut som kommissionen kan komma att fatta, såsom beslutet att genomföra en finansiell korrigering eller beslutet om att ställa in betalningar kopplande till inbjudan att lämna förslag.

90 När kommissionen uttrycker tvivel eller farhågor om lagenligheten av ett utkast till inbjudan att lämna förslag som regleras av förordning nr 1303/2013, erinrar tribunalen om att den nationella förvaltningsmyndigheten kan besluta att genomföra de ändringar som kommissionen föreslagit, och på så sätt försäkra sig om att utkastet även fortsättningsvis kommer att samfinansieras av unionen, utan att det krävs något beslut från kommissionen. Den nationella förvaltningsmyndigheten får också besluta att inte ändra inbjudan att lämna förslag och endast finansiera utkastet på grundval av medel som medlemsstaten anslagit. Om en inbjudan att lämna förslag inte är förenlig med det operativa program som godkänts av kommissionen, ankommer det dessutom på de nationella myndigheterna att med beaktande av unionsrätten dra konsekvenserna av detta mot bakgrund av nationell rätt.

91 Det ska i detta hänseende erinras om att det inte finns något som hindrar att den medlemsstat som berörs av ett beslut från kommissionen om avbrytande av betalningsfrister, inställande av betalningar kopplade till en inbjudan att lämna förslag som regleras av förordning nr 1303/2013 eller upphävande, helt eller delvis, av unionens stöd till ett operativt program, beslutar att med egna medel täcka den del för vilken rätten till unionsfinansiering gått förlorad, för att finansiera projekt som tilldelats i enlighet med inbjudan att lämna förslag. I detta hänseende ska det särskilt erinras om att enligt artikel 4.1 i förordning nr 1303/2013 ska ESI-fonderna uppfattas som ett komplement till motsvarande nationella, regionala eller lokala åtgärder eller ett bidrag till dessa, och i skäl 87 i samma förordning anges även att stöd från ESI-fonderna inte bör ersätta offentliga utgifter eller likvärdiga strukturutgifter i medlemsstaterna (se beslut av den 2 september 2020, ENIL Brussels Office m.fl./kommissionen, T-613/19, ej publicerat, EU:T:2020:382, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

92 Enbart den omständigheten att kommissionen deltar i ett förfarande som regleras av budgetreglerna för delad förvaltning kan således inte bekräfta att detta förfarande omfattas av denna institutions beslutsförfarande i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Såsom framgår av punkterna 68–74 ovan påverkar inte kommissionens delegering till de nationella förvaltningsmyndigheterna, som kännetecknar delad förvaltning, kommissionens och medlemsstaternas respektive befogenheter, vilka är klart definierade genom bestämmelserna i förordning nr 1303/2013, vilket innebär att kommissionens och medlemsstaternas beslutsförfaranden inte får förväxlas.

93 Av det ovan anförda följer att kommissionen inte var tvungen att anta något beslut inom ramen för förfarandet för slutförande av inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5. De handlingar som kommissionen har mottagit under de interna samråd och överläggningar som ägt rum mellan den nationella förvaltningsmyndigheten och kommissionen inom ramen för ett sådant förfarande kan således inte anses avse ett pågående beslutsförfarande vid en unionsinstitution. De kan följaktligen inte anses ”[gälla] en fråga där en [unionsinstitutionen] inte fattat något beslut”, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

94 En motsatt lösning skulle strida mot kravet i punkt 62 ovan på att artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 ska tolkas restriktivt.

95 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första anmärkningen i den tredje grundens första del.

*– Den andra anmärkningen: Huruvida artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 är tillämplig på grund av kommissionens behörighet att ändra operativa program som regleras i förordning nr 1303/2013*

96 Ungern har till stöd för den andra anmärkningen anfört att även om det ankommer på den nationella förvaltningsmyndigheten att anta beslutet om slutförande av inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5, ska kommissionen enligt artikel 30.2 i förordning nr 1303/2013 fatta ett beslut om ändring av operativa program.

97 I detta hänseende följer det av artikel 30.2 i förordning nr 1303/2013 att kommissionen har till uppgift att säkerställa att de ändringar av de operativa programmen som medlemsstaterna föreslagit uppfyller unionens rättsliga bestämmelser och krav. I detta sammanhang ska kommissionen bedöma de ändringsförslag som den berörda medlemsstaten har lämnat in och den får lämna rekommendationer och synpunkter på dessa förslag innan den fattar ett slutligt beslut om godkännande av ändringarna. Om ett förslag till ändring av ett operativt program anses överensstämma med unionens krav ska kommissionen således formellt godkänna förslaget.

98 För det fall det operativa programmet – till vilket inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5 hör – ändras, kan det följaktligen anses att kommissionen måste anta ett beslut och att det då pågår ett beslutsförfarande vid kommissionen.

99 Det ska emellertid för det första påpekas att de ungerska myndigheterna, vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet, inte hade lämnat in någon ansökan om ändring av det operativa program till vilket utkastet till inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5 hörde.

100 För det andra avsåg de omtvistade handlingarna inte en hypotetisk begäran om ändring av det operativa programmet som Ungern kunde lämna in, utan ett meningsutbyte mellan kommissionen och den nationella förvaltningsmyndigheten om utkastet till inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5. Ungern har inte heller förklarat på vilket sätt tillgången till skriftväxlingen mellan kommissionen och den nationella förvaltningsmyndigheten om slutförandet av inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5 hade kunnat äventyra beslutsförfarandet avseende ett annat förfarande, nämligen en hypotetisk begäran om ändring av det operativa programmet.

101 Härav följer att det vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet inte pågick något beslutsförfarande vid kommissionen och att Ungern följaktligen inte med giltig verkan kunde grunda sin invändning mot ett utlämnande av de omtvistade handlingarna på undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

102 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra anmärkningen i den tredje grundens första del. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens första del i dess helhet.

*Den tredje grundens andra del: Huruvida artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 är tillämplig på de nationella förvaltningsmyndigheternas beslutsförfarande*

103 Ungern har i andra hand gjort gällande att om tribunalen skulle finna att det inte var kommissionen utan den nationella förvaltningsmyndigheten som i förevarande fall var behörig att fatta ett beslut genom offentliggörande av en inbjudan att lämna förslag, ska den nationella förvaltningsmyndighetens beslutsförfarande även omfattas av det skydd som ges enligt artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001.

104 Ungern har påpekat att artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 visserligen enligt sin ordalydelse endast skyddar institutionernas beslutsförfarande, men att tillämpningsområdet för denna bestämmelse, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i förevarande mål, inte bör begränsas till att endast avse unionsinstitutionerna.

105 Ungern har för det första gjort gällande att unionens byråer har rätt att åberopa detta undantag för att skydda sitt egna beslutsförfarande.

106 Ungern har för det andra i huvudsak påpekat att en restriktiv tolkning av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 innebär att möjligheten för medlemsstaterna att, i enlighet med artikel 4.5 i förordningen, begära att ett utlämnande av handlingar avslås med hänsyn till de skäl som anges i artikel 4.1–4.3 i förordningen, i praktiken saknar innehåll. Ungern har i detta avseende påpekat att medlemsstaterna endast kan åberopa de undantag som föreskrivs i artikel 4.1 och 4.2 i samma förordning och således inte kan skydda beslutsförfarandet vid sina egna myndigheter, vilket kan äventyra detta och således, på ett område som påverkar unionens ekonomiska resurser, medföra en omotiverad diskriminering baserad på den person som fattar beslutet.

107 De berättigade intressen som den medlemsstat, vars nationella rätt gör det möjligt att vägra tillgång till de begärda handlingarna, har, är inte heller skyddade, eftersom unionsrätten gör det möjligt att kringgå den nationella bestämmelsen genom att direkt vända sig till unionsinstitutionen. Ungern har påpekat att detta skulle skada medlemsstaternas förtroende för institutionerna och leda till att samrådsförfarandet mellan medlemsstaterna och kommissionen blev mindre effektivt.

108 Kommissionen har bestritt Ungerns argument.

109 Enligt artikel 1 a i förordning nr 1049/2001 avses med ”institution” i denna förordning parlamentet, rådet eller kommissionen, medan begreppet ”tredje part” i artikel 3 b i nämnda förordning avser varje fysisk eller juridisk person eller enhet utanför den berörda institutionen, däribland medlemsstaterna och andra institutioner som inte är gemenskapsinstitutioner.

110 I förevarande fall framgår det för det första av bestämmelserna i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 att denna artikel inte syftar till att skydda medlemsstaternas beslutsförfaranden eller beslutsförfaranden vid juridiska personer som inte är unionens institutioner. Själva ordalydelsen i denna bestämmelse avser nämligen endast handlingar som gäller ”en fråga där institutionen inte fattat något beslut”.

111 För det andra ska det erinras om att unionslagstiftaren bland annat har avskaffat den upphovsmannaregel som gällde innan förordning nr 1049/2001 trädde i kraft. En sådan regel innebar att när en institution innehade en handling som hade upprättats av en fysisk eller juridisk

person, en medlemsstat, en annan gemenskapsinstitution eller ett annat gemenskapsorgan eller något annat nationellt eller internationellt organ skulle ansökan om att få tillgång till handlingen ställas direkt till den som har upprättat handlingen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 56).

112 Om undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 tolkades så, att det även skyddar beslutsförfarandet vid de nationella förvaltningsmyndigheterna skulle detta innebära att nämnda upphovsmannaregel återinförs, åtminstone delvis och på ett indirekt sätt, för varje handling som påverkar en medlemsstats beslutsfattande. En sådan tolkning skulle emellertid inte vara förenlig med vare sig föremålet för eller syftet med artikel 15 FEUF och förordning nr 1049/2001, vilket är att allmänheten ska ges största möjliga rätt till tillgång till institutionernas handlingar, inom samtliga unionens verksamhetsområden.

113 För det tredje skulle, såsom framgår av punkt 62 ovan, varje tolkning av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 som går utöver själva ordalydelsen leda till att tillämpningsområdet för det undantag som föreskrivs i denna bestämmelse utvidgas. Det rör sig således om en extensiv tolkning av denna bestämmelse som inte gör det möjligt att begränsa räckvidden av det aktuella skälet för att vägra utlämnande.

114 Denna bedömning påverkas inte av Ungerns övriga argument.

115 För det första har Ungern gjort gällande att en bokstavlig tolkning av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 inte skulle göra det möjligt för unionens byråer att åberopa denna artikel för att skydda sitt egna beslutsförfarande, eftersom de särskilda bestämmelser som gör det möjligt att utvidga förordning nr 1049/2001 till att omfatta byråer endast avser förordningens tillämpningsområde i egentlig mening, men inte ändrar dess innehåll, däribland artikel 4 i samma förordning avseende undantag från utlämnande av handlingar. Ungern har emellertid påpekat att i det mål som gav upphov till domen av den 5 februari 2018 MSD Animal Health Innovation och Intervet international/EMA (T-729/15, EU:T:2018:67), ifrågasatte varken tribunalen eller domstolen, som fastställde denna dom i ett mål om överklagande, tillämpningen av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 på en byrås beslutsförfarande.

116 Tribunalen konstaterar att tillämpningen av förordning nr 1049/2001 har utvidgats till att omfatta unionens byråer, genom en särskild bestämmelse i deras grundförordningar. Vad särskilt gäller Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) föreskrivs uttryckligen i artikel 73 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004 av den 31 mars 2004 om inrättande av gemenskapsförfaranden för godkännande av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet (EUT L 136, 2004, s. 1) att förordning nr 1049/2001 ska tillämpas på de handlingar som finns hos EMA och att EMA:s styrelse ska vidta åtgärder för genomförande av denna förordning.

117 Med tillämpning av de särskilda bestämmelserna i byråernas grundförordningar har de således rätt att tillämpa samtliga undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 på samma sätt som institutionerna gör för alla handlingar som finns hos dem.

118 Härav följer, såsom kommissionen med rätta har påpekat, att tillämpningen av förordning nr 1049/2001 på EMA:s och de andra unionsbyråernas beslutsförfaranden följer av klara och otvetydiga bestämmelser i unionens sekundärrätt och inte är resultatet av tribunalens vida tolkning av begreppet ”institution” i den mening som avses i nämnda förordning.

119 För det andra har Ungern påpekat att en restriktiv tolkning av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 skulle leda till att möjligheten för medlemsstaterna att i enlighet med artikel 4.5 i förordningen begära att ett utlämnande av handlingar vägras med hänsyn till de skäl som anges i artikel 4.3 i praktiken saknar innehåll.

120 Det är i detta hänseende riktigt att det i rättspraxis har godtagits att en medlemsstat kan åberopa artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 (dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkterna 76, 81, 83 och 93, och dom av den 21 juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punkterna 62–66).

121 Artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 är emellertid tillämplig på handlingar som härrör från medlemsstaterna och som har mottagits av en unionsinstitution och som rör ett pågående beslutsförfarande vid denna institution. Denna artikel är således inte tillämplig på handlingar som rör en medlemsstats beslutsförfarande.

122 För det tredje kan Ungern inte heller vinna framgång med sina argument att de nationella förvaltningsmyndigheternas beslutsförfarande och skyddet för medlemsstaternas berättigade intressen, som skyddas genom nationell rätt, äventyras.

123 I artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs nämligen att denna förordning ska tillämpas på alla handlingar som finns hos en unionsinstitution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden. Det framgår således av denna artikel att, med undantag för känsliga handlingar som är föremål för särskild behandling i enlighet med punkt 5 i samma artikel, en handling som en nationell myndighet översänder till en unionsinstitution från och med denna tidpunkt uteslutande omfattas av unionsrätten och av denna institutions ansvar inom ramen för en ansökan om tillgång till handlingar som riktas till denna institution.

124 Det ska dessutom påpekas att medlemsstaternas berättigade intressen även kan skyddas genom tillämpning av de undantag som föreskrivs i artikel 4.1 och 4.2 i förordning nr 1049/2001.

125 För det fjärde har Ungern påpekat att medlemsstaternas förtroende för institutionerna skulle skadas om inte de nationella förvaltningsmyndigheternas beslutsförfarande skulle skyddas och att detta skulle leda till att samrådsförfarandet mellan medlemsstaterna och kommissionen blev mindre effektivt.

126 Det ska påpekas att enbart en hänvisning till en risk för negativa följder för kommunikationen mellan medlemsstaterna och institutionerna och till att samrådsförfarandet mellan parterna blir mindre effektivt inte räcker för att anse att de nationella förvaltningsmyndigheternas beslutsförfarande även ska skyddas av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Detta skulle nämligen innebära att medlemsstaterna tillerkänns en skönsmässig rätt på detta område eller åtminstone att den politik avseende tillgång till handlingar som genomförs genom denna förordning underställs den nationella politiken på nämnda område. Detta är emellertid varken förenligt med det system med tillgång till handlingar som inrättats genom förordning nr 1049/2001 eller den skyldighet att samarbeta lojalt med kommissionen som åvilar medlemsstaterna i enlighet med artikel 4.3 FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 maj 2011, Batchelor/kommissionen, T-250/08, EU:T:2011:236, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

127 Härav följer att undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 inte kan tolkas så, att det även skyddar en nationell förvaltningsmyndighets beslutsförfarande. Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens andra del.

*Den tredje grundens tredje del: Allvarligt, faktiskt och konkret undergrävande av skyddet för beslutsförfarandet som hänger samman med slutförandet av inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5*

128 Till stöd för denna delgrund har Ungern gjort gällande att offentliggörandet av all skriftväxling mellan de ungerska myndigheterna och kommissionen angående inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5 skulle kunna äventyra slutförandet av nämnda inbjudan, eftersom ett utlämnande av de omtvistade handlingarna skulle kunna ge vissa organisationer insiderinformation som skulle göra det möjligt för dem att bättre förbereda sina ansökningar till inbjudan att lämna förslag, till nackdel för andra konkurrerande organisationer som inte har samma informationsnivå.

129 Under de aktuella omständigheterna i förevarande mål, anser tribunalen att det är lämpligt att, för fullständighetens skull, pröva huruvida det villkor som anges i punkt 63 ovan och som avser ett allvarligt undergrävande av skyddet för beslutsförfarandet är uppfyllt och således analysera de skäl som Ungern har anfört för att motivera tillämpningen av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, om det antas att denna bestämmelse är tillämplig i förevarande fall.

130 Enbart det förhållandet att en handling avser ett intresse som skyddas av ett i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 föreskrivet undantag från rätten till tillgång är inte tillräckligt för att motivera att nämnda undantag tillämpas (se dom av den 3 juli 2014, rådet/in ’t Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

131 För att kunna tillämpa det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 krävs närmare bestämt att det är styrkt att tillgången till de begärda handlingarna konkret och faktiskt kunde undergräva skyddet för institutionens beslutsförfarande och att denna risk rimligen kunde förutses och inte var rent hypotetisk (se dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

132 För att omfattas av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 krävs det dessutom att ett utlämnande skulle innebära att beslutsförfarandet allvarligt undergrävdes. Detta är bland annat fallet när utlämnandet av den avsedda handlingen har en väsentlig inverkan på beslutsförfarandet. Bedömningen av skadans allvar beror på samtliga ifrågavarande omständigheter, särskilt de negativa effekter av utlämnandet för beslutsförfarandet som institutionen har åberopat (se dom av den 7 juni 2011, Toland/parlamentet, T-471/08, EU:T:2011:252, punkt 71 och där angiven rättspraxis).

133 I förevarande fall gör de skäl som Ungern har anfört det inte möjligt att avgöra på vilket sätt utlämnandet av de omtvistade handlingarna skulle kunna påverka kommissionens beslutsförfarande på ett faktiskt, allvarligt och konkret sätt.

134 Ungern har nämligen endast gjort gällande att ett utlämnande av de omtvistade handlingarna allvarligt skulle kunna äventyra principerna om likabehandling, icke-diskriminering och öppenhet, eftersom potentiella mottagare av inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5 skulle kunna erhålla uppgifter som ger dem en orättvis konkurrensfördel.

135 Det ska emellertid påpekas att Ungerns påståenden inte på något sätt stöds av några utförliga argument eller av någon bevisning som kan styrka att det förelåg en verklig risk för en orättvis konkurrensfördel om de omtvistade handlingarna hade lämnats ut innan den nationella förvaltningsmyndigheten slutgiltigt antog inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5.

136 Vidare, såsom följer av rättspraxis, är enbart en hänvisning till en risk för att utlämnande av interna handlingar skulle få negativa följder och möjligheten att intresserade parter skulle kunna påverka förfarandet inte tillräckligt för att bevisa att utlämnande av de aktuella handlingarna allvarligt skulle undergräva den berörda institutionens beslutsförfarande (dom av den 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 83).

137 Ungern har inte heller lämnat några preciseringar som gör det möjligt att bestrida kommissionens bedömning att ett utlämnande av de omtvistade handlingarna, vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet, inte kunde äventyra det pågående beslutsförfarandet som var kopplat till slutförandet av inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5, eftersom innehållet i denna inbjudan att lämna förslag vid denna tidpunkt var tillgängligt online för allmänheten.

138 Det framgår nämligen av rättspraxis att tribunalen, vid bedömningen av om utlämnandet av en handling skadar ett intresse som skyddas av artikel 4 i förordning nr 1049/2001, kan beakta att det väsentligaste av innehållet i den handling som begärs utlämnad redan har offentliggjorts innan beslutet att neka eller inte neka tillgång till handlingen fattades (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juli 2014, rådet/in ’t Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 60).

139 Kommissionen har vidare påpekat att samtliga handlingar som härrör från kommissionen har översänts till den utomstående sökanden. Sistnämnda har således exakt kännedom om sammanhanget och ämnet för diskussionerna mellan kommissionen och de ungerska myndigheterna vad gäller inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5.

140 Den skyldighet som följer av rättspraxis att göra en strikt bedömning av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 leder således till slutsatsen att Ungern inte har visat att ett utlämnande av de aktuella handlingarna, vid den tidpunkt då utlämnandet begärdes, skulle ha medfört en faktisk och allvarlig skada för beslutsförfarandet som är kopplat till slutförandet av inbjudan att lämna förslag EFOP 2.2.5.

141 Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den fann att det skäl som Ungern åberopat avseende risken för en otillbörlig konkurrensfördel, under de särskilda omständigheterna i förevarande fall, saknade fog.

142 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens tredje del och således inte såvitt avser någon del av den tredje grunden.

### *Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001*

143 Ungern har till stöd för denna grund gjort gällande att om tribunalen skulle finna att kommissionens delade förvaltning inte kan omfattas av kommissionens beslutsförfarande, råder det inget tvivel om att denna delade förvaltning ska anses omfattas av tillämpningsområdet för de utredningar som nämns i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

144 Ungern har inte på något sätt styrkt sitt påstående att kommissionens delade förvaltning ska anses omfattas av tillämpningsområdet för de utredningar som nämns i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

145 Det ska emellertid erinras om att enligt artikel 76 d i tribunalens rättegångsregler ska ansökan innehålla uppgifter om saken i målet och om de grunder och argument som åberopas samt en kortfattad framställning av dessa grunder. I synnerhet ska det av varje ansökan framgå vad grunderna för talan består i och att ett abstrakt omnämnande av dessa inte är tillräckligt enligt rättegångsreglerna. Liknande krav ställs när ett argument anförs till stöd för en grund (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2021, Ayuntamiento de Quart de Poblet/kommissionen, T-539/18, ej publicerad, EU:T:2021:123, punkt 102 och där angiven rättspraxis).

146 Eftersom Ungerns argument att artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 ska tillämpas i förevarande fall inte uppfyller kraven i artikel 76 d i rättegångsreglerna, kan det inte tas upp till sakprövning.

147 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden och talan ska således ogillas i sin helhet.

**Rättegångskostnader**

148 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

149 Eftersom Ungern har tappat målet, ska det ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet dem som avser det interimistiska förfarandet.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

**1) Talan ogillas.**

**2) Ungern ska ersätta rättegångskostnaderna, inklusive kostnaderna i det interimistiska förfarandet.**

Truchot Kanninen Buttigieg

Sampol Pucurull Perišin

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 juli 2024

Underskrifter