A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2011. július 21.*

A C-506/08. P. sz. ügyben,

a **Svéd Királyság** (képviselik: K. Petkovska és A. Falk, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek,

támogatják:

a **Dán Királyság** (képviselik: B. Weis Fogh és V. Pasternak Jørgensen, meghatalmazotti minőségben),

a **Holland Királyság** (képviselik: C. Wissels és J. Langer, meghatalmazotti minőségben),

* Az eljárás nyelve: angol.

a **Finn Köztársaság** (képviseli: J. Heliskoski, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozók a fellebbezési eljárásban,

a Bíróság alapokmányának 56. cikke alapján 2008. november 14-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

a **MyTravel Group plc** (székhelye: Rochdale [Egyesült Királyság])

felperes az elsőfokú eljárásban,

az **Európai Bizottság** (képviselik: X. Lewis, P. Costa de Oliveira és C. O'Reilly, meghatalmazotti minőségben)

alperes az elsőfokú eljárásban,

támogatják:

a **Németországi Szövetségi Köztársaság** (képviselik: M. Lumma és B. Klein, meghatalmazotti minőségben),

a **Francia Köztársaság** (képviselik: E. Belliard, G. de Bergues és A. Adam, meghatalmazotti minőségben),

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (képviselik: E. Jenkinson és S. Ossowski, meghatalmazotti minőségben),

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök (előadó), A. Borg Barthet, M. Ilešič, M. Safjan és M. Berger bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,
hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. október 7-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2011. március 3-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Fellebbezésében a Svéd Királyság azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának a T-403/05. sz., MyTravel kontra Bizottság ügyben 2008. szeptember 9-én hozott ítéletét (EBHT 2008., II-2027. o., a továbbiakban: megtámadott ítélet), amelyben az Elsőfokú Bíróság elutasította a MyTravel Group plc (a továbbiakban: MyTravel) által a Bizottság 2005. szeptember 5-i D (2005) 8461 határozata (a továbbiakban: első vitatott határozat), valamint a Bizottság 2005. október 12-i D (2005) 9763 határozata (a továbbiakban: második vitatott határozat), ellen benyújtott keresetet, valamint részlegesen elutasította a MyTravel által előterjesztett, a Bizottságnak az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó bizonyos előkészítő dokumentumaihoz való hozzáférésre irányuló kérelmet (a továbbiakban együttesen: vitatott határozatok).

Jogi háttér

2 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) (2), (4) és (11) preambulumbekezdése a következőképpen hangzik:

„(2) A nyitottság [helyesen: átláthatóság] lehetővé teszi a polgárok számára, hogy még inkább részt vegyenek a döntéshozatali eljárásban, és biztosítja a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb legitimációját, hatékonyságát és felelősségét a demokratikus rendszerben. A nyitottság [helyesen: átláthatóság] hozzájárul a

demokrácia elvei és az alapvető jogok tiszteletben tartásának erősítéséhez, ahogyan azt [helyesen: azokat] az EU-Szerződés 6. cikke és az Európai Unió alapjogi chartája megállapítja.

[…]

(4) E rendelet célja, hogy a lehető legteljesebb érvényt szerezzen a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának, és ezzel a hozzáféréssel kapcsolatban általános elveket és korlátokat állapítson meg az EK-Szerződés 255. cikke (2) bekezdésének megfelelően.

[…]

(11) Elvben az intézmények valamennyi dokumentumát hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára. Ugyanakkor, bizonyos köz- és magánérdekeknek kivételek útján védelmet kell biztosítani. Az intézményeket fel kell jogosítani belső konzultációik és tanácskozásaik védelmére, ha az feladataik ellátása érdekében szükséges. A kivételek [helyesen: Valamely kivétel szükségességének] értékelése során az intézményeknek az Unió valamennyi tevékenységi területén figyelembe kell venniük a közösségi joganyagban szereplő, a személyes adatok védelmével kapcsolatos elveket."

3 Az említett rendelet 1. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„E rendelet célja, hogy:

a) a köz- vagy magánérdek alapján olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (a továbbiakban: az intézmények) dokumentumaihoz való, az EK-Szerződés 255. cikkében előírt hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat, hogy a dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa;

b) megállapítsa az e jog lehető legegyszerűbb módon történő gyakorlását biztosító szabályokat;

c) elősegítse a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos helyes igazgatási gyakorlatot."

4 Az említett rendelet 2. cikkének (1) és (3) bekezdése értelmében:

„(1) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint.

[...]

(3) Ez a rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak."

5 A 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2), (3) és (6) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(2) Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] hátrányosan befolyásolná [helyesen: sértené] a következők védelmét:

– […]

– bírósági eljárások és jogi tanácsadás [helyesen: jogi vélemények],

– ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja,

kivéve, ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

(3) Az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

Az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni a döntés meghozatalát követően is, amennyiben a dokumentum közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

[…]

(6) Ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részei közzétehetők [helyesen: hozzáférhetővé tehetők]."

6 Az említett rendelet 7. cikke (2) bekezdésének értelmében:

„Teljes vagy részleges elutasítás esetén a kérelmező az intézmény válaszának átvételétől számított 15 munkanapon belül megerősítő kérelmet nyújthat be, amelyben az intézményt álláspontja felülvizsgálatára kéri."

A jogvita előzményei

7 Az Elsőfokú Bíróság a T-342/99. sz., Airtours kontra Bizottság ügyben 2002. június 6-án hozott ítéletében (EBHT 2002., II-2585. o.) megsemmisítette a Bizottság – adott összefonódást a közös piaccal és az EGT-Megállapodással összeegyeztethetetlennek nyilvánító – 1999. szeptember 22-i 2000/276/EK határozatát (IV/M.1524 – Airtours/First Choice ügy) (HL 2000. L 93., 1. o., a továbbiakban: Airtours-határozat). E határozat az Airtours plc brit utazásszervező cég, későbbi MyTravel és versenytársa, a First Choice plc (a továbbiakban: First Choice) közötti összefonódásra vonatkozott.

8 A Bizottság a Versenypolitikai Főigazgatóság és a Jogi Szolgálat tisztviselőiből álló munkacsoportot állított fel az említett ítélet elleni fellebbezés lehetőségének, valamint annak megvizsgálása céljából, hogy ez utóbbi milyen kihatásokkal járhat az összefonódások ellenőrzésére, illetve más területekre vonatkozó eljárásokra. E munkacsoport jelentést készített (a továbbiakban: jelentés), amelyet 2002. július 25-én, azaz az ezen ítélet elleni fellebbezés határidejének lejárta előtt a Bizottság versenypolitikáért felelős tagja elé terjesztettek.

9 2005. május 23-i levelével a MyTravel az 1049/2001 rendelet alapján a Bizottságtól hozzáférést kért a jelentéshez, az előkészítésével kapcsolatos dokumentumokhoz (a továbbiakban: munkaanyagok), valamint a szóban forgó összefonódás iratai közül azokhoz a dokumentumokhoz, amelyeken a jelentés alapul, vagy amelyekre hivatkozik (a továbbiakban: egyéb belső dokumentumok).

10 A kért dokumentumok mennyiségére tekintettel a MyTravel és a Bizottság megállapodott abban, hogy a Bizottság külön kezeli egyrészt a jelentést és a munkaanyagokat, valamint másrészt az egyéb belső dokumentumokat.

11 Mivel a Bizottság kezdetben, a 2005. július 12-i és augusztus 1-jei levelében megtagadta, legalábbis részben a valamennyi kért dokumentumhoz való hozzáférést, a MyTravel két megerősítő kérelmet nyújtott be az 1049/2001 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése értelmében, amelyekre a Bizottság a vitatott határozatok meghozatalával válaszolt.

12 Az első vitatott határozatban a Bizottság többek között megtagadta a MyTraveltől a jelentéshez és a munkaanyagokhoz való hozzáférést, úgy találva egyfelől, hogy ezen anyagokra a hozzáférési jog alóli, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második és harmadik francia bekezdésében, valamint (3) bekezdése második albekezdésében megállapított kivételek legalább egyike vonatkozik, amely kivételek a bírósági eljárások és a jogi vélemények, az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja, illetve a döntéshozatali eljárás védelmét szolgálják, és másfelől, hogy semmilyen nyomós közérdek nem fűződik e dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez.

13 A második vitatott határozatban a Bizottság megtagadta az egyéb belső dokumentumok egy részéhez való hozzáférést. Úgy találta, hogy az említett rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében, valamint (3) bekezdése második albekezdésében megállapított, az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának, illetve a döntéshozatali eljárásnak a védelmét szolgáló kivételek többek között az alábbiakra alkalmazandók:

– a Versenypolitikai Főigazgatóság főigazgatójának a versenypolitikáért felelős biztoshoz intézett feljegyzései (a továbbiakban: a biztoshoz intézett feljegyzések);

– a Versenypolitikai Főigazgatóság által a Bizottság más szervezeti egységeihez, így a Jogi Szolgálathoz intézett öt feljegyzés, amelyekkel a Főigazgatóság bizonyos szövegtervezeteket véleményez, illetve azokról véleményt kér (a továbbiakban: más szervezeti egységekhez intézett feljegyzések); és

– a Bizottság más szervezeti egységei által a Versenypolitikai Főigazgatóság fent hivatkozott öt feljegyzésére válaszul küldött, az érintett szervezeti egységeknek az említett szövegtervezetekre vonatkozó álláspontját ismertető feljegyzések (a továbbiakban: a Jogi Szolgálaton kívüli más szervezeti egységek által válaszul készített feljegyzések).

14 A Jogi Szolgálat által a Versenypolitikai Főigazgatóság fent hivatkozott öt feljegyzésére válaszul küldött öt feljegyzést (a továbbiakban: a Jogi Szolgálat által válaszul készített feljegyzések) illetően a Bizottság a hozzáférés megtagadásának indokolásaként az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésére hivatkozott, amely rendelkezés a bírósági eljárások és a jogi vélemények védelmére irányul.

15 Egyébiránt a Bizottság egyes olyan dokumentumok sajátos helyzetére utalt, amelyekkel kapcsolatban részben vagy egészben megtagadta a hozzáférést. Különösen a meghallgatási tisztviselő jelentéséről, a Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött feljegyzésről és a First Choice honlapjának megtekintéséről készült aktafeljegyzésről volt szó.

16 Végül a Bizottság kiemelte, hogy a MyTravel nem terjesztett elő olyan érvet, amellyel bizonyíthatná olyan nyomós közérdek fennállását, amely igazolná a hozzáférés iránti kérelem tárgyát képező dokumentumok minden körülmények között történő hozzáférhetővé tételét.

A megtámadott ítélet

17 A MyTravel 2005. november 15-én megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a vitatott határozatokkal szemben.

18 Keresete alátámasztására a MyTravel számos jogalapra hivatkozik annak bizonyítása érdekében, hogy a Bizottság a vitatott határozatokban tévesen alkalmazta az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második és harmadik francia bekezdését, valamint (3) bekezdése második albekezdését, amely rendelkezések a hozzáférési jog alóli, a bírósági eljárások és a jogi vélemények, az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok, valamint a döntéshozatali eljárás védelmével kapcsolatos kivételekre vonatkoznak.

A döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivételről

19 Az Elsőfokú Bíróság először is azt vizsgálta, hogy a vitatott határozatokban a Bizottság helyesen alkalmazta-e az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésében a döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozóan előírt kivételt.

20 A jelentést illetően, az Elsőfokú Bíróság miután a megtámadott ítélet 42–46. pontjában megállapította, hogy olyan dokumentumról van szó, amely e kivétel hatálya alá tartozhat, és erre a „határozat meghozatalát követően is" lehet hivatkozni, arra emlékeztetett az ítélet 47. pontjában, hogy a Bizottság úgy találta, hogy a jelentés hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztethetné a döntéshozatali eljárását, mivel az alkotóinak a véleménynyilvánítási szabadságát kérdőjelezné meg.

21 E tekintetben az Elsőfokú Bíróság az említett ítélet 53. pontjában megállapította, hogy a jelentés a Bizottság tisztán hatósági jellegű feladatai körébe illeszkedik. Az ahhoz fűződő közérdek, hogy egy dokumentum hozzáférhetővé váljon az átláthatóság elvének megfelelően, eltérő súllyal esik latba egyrészt egy hatósági eljárásban létrejött dokumentum, másrészt az olyan eljárásra vonatkozó dokumentum vonatkozásában, amelyben az érintett intézmény jogalkotói minőségben jár el.

22 A jelentés hozzáférhetővé tétele ennélfogva annak veszélyét rejtené magában, hogy a Bizottság tisztviselőinek – adott esetben bíráló – véleménye napvilágra kerül, és a jelentés tartalmát összehasonlíthatják a végül e vonatkozásban meghozott döntésekkel. Ráadásul ez oda is vezethetne, hogy a jelentések alkotói a jövőben öncenzúrával élnének az olyan vélemények kifejtésének elkerülése végett, amelyek veszélyt jelenthetnének az említett jelentés címzettjére. Ez súlyosan veszélyeztetné a Bizottság döntéshozatali szabadságát, amely intézmény tagjainak teljesen függetlenül, az Unió általános érdekében kell gyakorolniuk feladatukat. Hasonlóképpen a Bizottság meg lenne fosztva az alkalmazottai és tisztviselői őszinte és teljes véleményétől.

23 Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 54. pontjában arra is rámutatott, hogy a döntéshozatali eljárásnak a súlyos veszélyeztetése ésszerűen előrelátható és nem pusztán feltételezésen alapuló veszély. Ugyanis logikus és valószínű, hogy a versenypolitikáért felelős biztost ez arra készteti, hogy ne kérjen be többé a munkatársaitól írásos, adott esetben bíráló jellegű véleményt, ha a szóban forgóhoz hasonló dokumentumokat hozzáférhetővé tennék.

24 A munkaanyagokat illetően az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 59. pontjában megállapította, hogy mivel a jelentést megilleti az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése szerinti védelem, ez a kivétel azokra a dokumentumokra is vonatkozik, amelyek lehetővé tették a jelentés létrejöttét, és amelyek belső használatra szánt előkészítő értékeléseket vagy ideiglenes megállapításokat tartalmaznak.

25 Az egyéb belső dokumentumokat, azaz a biztoshoz intézett feljegyzéseket, a más szervezeti egységekhez intézett feljegyzéseket és a Jogi Szolgálaton kívüli más szervezeti egységek által válaszul készített feljegyzéseket illetően az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 94–100. pontjában megállapította, hogy a Bizottság jogosan állítja, hogy az egyes dokumentumok részleges vagy teljes hozzáférhetővé tétele akadályozná szervezeti egységeit álláspontjuk kinyilvánításában, és súlyosan veszélyeztetné az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó döntéshozatali eljárást.

26 Ezek az előkészítő dokumentumok ugyanis olyan véleményeket, bizonytalankodásokat vagy álláspontváltást tartalmazhatnak, amelyek a szóban forgó döntéshozatali eljárás befejezésekor esetleg nem is jelennek már meg az érintett végső határozatokban. Az említett dokumentumok hozzáférhetővé tétele azzal járna, hogy alkotóik a jövőben olyannyira számolnának a hozzáférhetővé tétel lehetőségével, hogy az öncenzúrára késztetné őket, és arra, hogy ne adjanak elő olyan véleményt, amely veszélyt jelenthet a szóban forgó dokumentum címzettjére.

27 Az Elsőfokú Bíróság kimondta továbbá, hogy a Bizottság a döntéshozatali eljárás súlyos veszélyeztetését egyesével, külön-külön és konkrétan vizsgálta, különösen mikor kifejtette, hogy a dokumentumok hozzáférhetővé tétele akadályozhatná az adott esetben az érintett felek között vagy ugyanabban az ágazatban létrejövő, hasonló összefonódások értékelését.

28 Végül az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 100. pontjában kimondta, hogy észszerűen előrelátható, és nem pusztán feltételezésen alapul annak veszélye, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan sértené a döntéshozatali eljárást. Így okkal feltételezhető, hogy ezeket a dokumentumokat – bár nem feltétlenül tükrözik a Bizottság végleges álláspontját – felhasználhatnák a Bizottság szervezeti egységei állásfoglalásának befolyásolására az ugyanazon tevékenységi ágazatot vagy hasonló gazdasági fogalmakat érintő, hasonló ügyek vizsgálata során.

29 A meghallgatási tisztviselő jelentését illetően az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 104–106. pontjában megállapította, hogy az egyéb belső dokumentumokhoz hasonlóan, a Bizottság jogosult volt megtagadni a hozzáférést, tekintettel arra, hogy mivel e jelentés tartalmazza a meghallgatási tisztviselőnek a szóban forgó összefonódás anyagi és eljárásjogi vonatkozásaival kapcsolatos véleményét, a hozzáférhetővé tétellel utóbbi véleménynyilvánítási szabadsága veszélybe kerülne. Ez súlyosan veszélyeztetné az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó bizottsági döntéshozatali eljárást, mivel a Bizottság a jövőben nem támaszkodhatna a meghallgatási tisztviselők független, őszinte és teljes véleményére.

30 A Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött feljegyzést illetően az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy annak hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné a Bizottság döntéshozatali eljárását, hiszen a tanácsadó bizottsággal történő egyeztetés is részét képezi az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó eljárásnak. Jóllehet a tanácsadó bizottság a tagállamok képviselőiből áll, és ezért, mint ilyen, elkülönül a Bizottságtól, az alapján, hogy a Bizottságnak meg kell küldenie bizonyos belső dokumentumokat e bizottságnak annak érdekében, hogy az nyilatkozhasson, az említett feljegyzést belső bizottsági dokumentumoknak lehet minősíteni.

31 Az Elsőfokú Bíróság kimondta továbbá, hogy a First Choice honlapjának megtekintéséről készült aktafeljegyzés hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné a Bizottság döntéshozatali eljárását, tekintettel arra, hogy e dokumentum bizonyos részeiben a Versenypolitikai Főigazgatóság tisztviselőinek a honlap megtekintésekor szerzett benyomásait tükrözi.

32 Az Elsőfokú Bíróság ezenfelül határozott azon kérdésről, hogy a jelen esetben az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésének utolsó mondata szerinti nyomós közérdek igazolja-e a kérdéses dokumentumok minden körülmények között történő hozzáférhetővé tételét. E tekintetben a megtámadott ítélet 61. pontjában kimondta, hogy a MyTravel lényegében azt állítja, hogy „annak szükségessége, hogy megtudjuk, mi történt és hogyan járt el a Bizottság, valamint a gondos igazságszolgáltatás biztosításának szükségessége" olyan nyomós közérdekű oknak minősül, amely igazolja a dokumentumok hozzáférhetővé tételét.

33 Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 61–67., és 118. pontjában lényegében megállapította, hogy ezen érvek alapján nem lehet az 1049/2001 rendelet szerinti nyomós közérdek fennállását jogilag megkövetelt módon megállapítani, sem azt igazolni, hogy a Bizottságnak ezt az állítólagos nyomós közérdeket és a dokumentumok nyilvánossággal szembeni titkosságának a hozzáférési jog alóli kivételek alapján történő megőrzését mérlegelve arra a megállapításra kellett volna jutnia, hogy ezeket a dokumentumokat mégis hozzáférhetővé kell tenni. Az Elsőfokú Bíróság egyébiránt rámutatott, hogy a közérdekek mérlegelése szempontjából irreleváns – mint tisztán személyes érdek – a MyTravelnek a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáféréshez fűződő

személyes érdeke, hogy jobban tudjon érvelni az általa az Airtours határozat tárgyát képező összefonódás Bizottság általi kezelése és értékelése miatt állítólag elszenvedett kár megtérítése végett benyújtott felelősség megállapítása iránti kereset keretében.

34 Az Elsőfokú Bíróság ennélfogva megállapította, hogy a Bizottság nem követett el mérlegelési hibát, amikor úgy találta, hogy a fent említett dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatali eljárását, valamint hogy nem áll fenn nyomós közérdek, amely hozzáférhetővé tételüket e veszély ellenére igazolhatná.

A jogi vélemények védelmére vonatkozó kivételről

35 Másodszor az Elsőfokú Bíróság megvizsgálta, hogy a Bizottság a második vitatott határozatban jól alkalmazta-e az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésében előírt kivételt a Jogi Szolgálat által válaszul készített feljegyzésekre.

36 E tekintetben az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 124–126. pontjában megállapította, hogy e feljegyzések hozzáférhetővé tétele annak veszélyét idézte volna elő, hogy a nyilvánosság tudomást szerez a Versenypolitikai Főigazgatóság és a Jogi Szolgálat között az Airtours-határozat tárgyát képező összefonódás közös piaccal való összeegyeztethetőségére vonatkozóan folytatott belső vita állásáról. E körülmények között a jogi vélemények védelmének veszélyeztetése nem pusztán feltételezésen alapul, mivel ezeknek az állásfoglalásoknak a hozzáférhetővé tétele olyan kényes helyzetbe sodorhatja a Bizottságot, hogy a Jogi Szolgálatának olyan álláspontot kellene védenie az uniós bíróságok előtt, amely nem egyezik meg azzal az állásponttal, amelyet a Bizottságon belül képviselt. Márpedig nyilvánvaló, hogy e veszély jelentős hatással lehet a Jogi Szolgálat véleménynyilvánítási szabadságára, valamint arra, hogy a

bírósági eljárás más résztvevőinek jogi képviselőivel azonos helyzetben, eredményesen védhesse meg az uniós bíróság előtt a Bizottság végleges álláspontját.

37 A jelen ítélet 32. és 33. pontjában a döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivétel alkalmazását illetően kifejtettekkel megegyező okokból, az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 129. pontjában kimondta, hogy nem fűződik az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének befejező része szerinti nyomós közérdek az említett feljegyzések hozzáférhetővé tételéhez.

A megtámadott ítélet megállapításairól

38 Az első vitatott határozatot illetően az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 80. és 81. pontjában kizárólag a határozatnak a munkaanyagok egyikéhez – a 15. sz. munkaanyaghoz – való hozzáférés megtagadására vonatkozó részében adott helyt a MyTravel keresetének, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok védelmére vonatkozóan meghatározott kivétel alapján. A megtámadott ítélet e része nem képezi tárgyát a jelen fellebbezésnek.

39 Egyéb kérdésekben az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 79. pontjában úgy találta egyfelől, hogy az első vitatott határozatban a Bizottság nem értékelt tévesen, amikor az említett rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése alapján megtagadta az összes többi kért dokumentumhoz való hozzáférést.

40 Másfelől az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 130. pontjában megállapította, hogy a második vitatott határozatban a Bizottság akkor sem követett el mérlegelési hibát, amikor az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésére, illetve (2) bekezdésének második francia bekezdésére hivatkozott azon különböző belső dokumentumok és jogi vélemények hozzáférhetővé tételének megtagadásakor, amelyek vonatkozásában ezekre a kivételekre hivatkozott.

41 Következésképpen az Elsőfokú Bíróság úgy találta, hogy eljárásgazdaságossági okokból nem szükséges megvizsgálni a MyTravelnek a vitatott határozatokkal szemben felhozott további kifogásait.

42 Többek között az első vitatott határozatot illetően az Elsőfokú Bíróság nem vizsgálta a jelentés, illetve a munkaanyagok adott részei hozzáférhetővé tételének megtagadása indokául a Bizottság által felhozott – az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második és harmadik francia bekezdésében meghatározott, a bírósági eljárások és a jogi vélemények, valamint az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmére vonatkozó – többi kivétellel kapcsolatos kifogást.

43 A második vitatott határozatot illetően az Elsőfokú Bíróság szintén nem vizsgálta az egyes egyéb belső dokumentumok hozzáférhetővé tételének megtagadása indokául a Bizottság által felhozott, az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja, valamint a döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivétellel kapcsolatos kifogásokat.

44 E megfontolásokra tekintettel, és az első vitatott határozat részleges megsemmisítését követően, az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet rendelkező részének 2. pontjában a keresetet ezt meghaladó részében elutasította.

A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

45 A Bíróság elnöke 2009. június 2-i végzésével megengedte a Dán Királyság, a Holland Királyság és a Finn Köztársaság beavatkozását a Svéd Királyság kérelmeinek támogatása végett, valamint a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Francia Köztársaság és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága beavatkozását a Bizottság kérelmeinek támogatása végett.

46 A Svéd Királyság és a Holland Királyság azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítélet rendelkező részének 2. pontját;

– semmisítse meg az első vitatott határozatot a MyTravel által az Elsőfokú Bíróság elé terjesztett kérelmeknek megfelelően, a Bizottság jelentéséhez és más munkadokumentumaihoz való hozzáférés megtagadását érintő részében;

– semmisítse meg a második vitatott határozatot a MyTravel által az Elsőfokú Bíróság elé terjesztett kérelmeknek megfelelően, a Bizottság egyéb belső dokumentumaihoz való hozzáférés megtagadását érintő részében, és

– a Bizottságot kötelezze a fellebbezéssel kapcsolatos költségek viselésére.

47 A Dán Királyság és a Finn Köztársaság a megtámadott ítélet rendelkező része 2. pontjának hatályon kívül helyezését, valamint a vitatott határozatok megsemmisítését kérik.

48 A Bizottság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Francia Köztársaság, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága azt kérik, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, és a Svéd Királyságot kötelezze a költségek viselésére.

A fellebbezésről

49 Fellebbezésében a Svéd Királyság lényegében három jogalapot hoz fel, amelyek az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésének, ugyanazon cikk (2) bekezdése második francia bekezdésének, valamint az említett rendelet 4. cikke (2) bekezdése befejező részének és (3) bekezdése második albekezdése befejező részének megsértésén alapulnak.

Az első, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésének megsértésére alapított jogalapról

A felek érvei

50 Első jogalapjában a Svéd Királyság – a Dán Királyság, a Holland Királyság és a Finn Köztársaság támogatásával – úgy érvel, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen értelmezte a döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivételt, amikor úgy találta, hogy a Bizottság a szóban forgó dokumentumok konkrét és egyenkénti értékelésének elvégzése nélkül megállapíthatja, hogy azok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné ezen intézmény döntéshozatali eljárását.

51 Előzetesen a svéd kormány arra emlékeztet először is, hogy a C-64/05. P. sz., Svédország kontra Bizottság ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-11389. o.) 66. pontja szerint az átláthatóság elve alóli valamennyi kivételt szigorúan kell értelmezni, és alkalmazása az adott dokumentum tartalmának vizsgálatát követeli meg. Továbbá az átláthatóság elve az Unió valamennyi tevékenysége tekintetében alkalmazandó, anélkül hogy különbséget tennénk azon eljárás közigazgatási vagy jogalkotási jellege között, amelyre a hozzáférés iránti kérelemben szereplő dokumentum vonatkozik. Végül a hozzáférhetővé tétel javára szóló vélelem erősebb, amikor – mint a jelen esetben – befejezett ügyről van szól. Amint azt a Dán Királyság is előadja, az intézményeknek figyelembe kell venniük az adott ügy időrendjét.

52 A Svéd Királyság, valamint az őt támogató három tagállam szerint az ítélkezési gyakorlat, különösen a C-39/05. P. és C-52/05. P. sz., Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben 2008. július 1-jén hozott ítélet (EBHT 2008., I-4723. o.) megköveteli, hogy amennyiben egy intézmény az 1049/2001 rendeletben meghatározott kivételek valamelyikére hivatkozva megtagadja a hozzáférést az olyan dokumentumhoz, amelynek a hozzáférhetővé tételét kérték tőle, meg kell vizsgálnia többek között, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan hogyan sérthetné a szóban forgó kivétellel védett érdeket. A jelen esetben, még ha a Bizottság bizonyos mértékben értékelte is a kért dokumentumok bizalmas mivoltát, ezen értékelés nem volt annyira teljes, mint azt az említett rendelet megköveteli, mivel az intézmény a tisztviselők véleménynyilvánítási szabadságára, valamint a belső kommunikáció szabadságára vonatkozó elvont érvelésre alapozta a kivételek alkalmazását, és nem a hozzáférés iránti kérelem tárgyát képező dokumentumok tartalmára.

53 Konkrétabban a jelentést illetően a Svéd Királyság először is úgy érvel, hogy a tartalmának ismerete nélkül is ésszerű azt feltételezni, hogy az nem csupán bizalmas információkat tartalmaz, hanem olyan részeket is, amelyek nem minősülnek érzékeny információnak, mint például az Airtours-határozatra, vagy a fent hivatkozott Airtours kontra Bizottság ügyben hozott ítéletre való hivatkozás, vagy általános nyilatkozatok,

amely részeket hozzáférhetővé lehet és kell is tenni, különösen az 1049/2001 rendelet 4. cikkének a részleges hozzáférés lehetőségéről szóló (6) bekezdése alkalmazásában.

54 Ezt követően a Svéd Királyság azt kifogásolja, hogy az Elsőfokú Bíróság elfogadta a Bizottság érvelését, mely szerint a tisztviselők nem fejtenék ki szabadon véleményüket, ha fennállna annak lehetősége, hogy álláspontjukat közzéteszik. Annak kérdését, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt kivételek egyike alkalmazható-e, a jelentés tartalma alapján kell eldönteni, és nem e jelentés szerzőinek véleménynyilvánítási szabadságára és a nyilvánosságra hozatal következményeivel kapcsolatos esetleges aggodalomra vonatkozó általános érvelés alapján. A Finn Köztársaság e tekintetben hozzáfűzi, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése megköveteli a döntéshozatali eljárás súlyos veszélyeztetésének fennállását, mely követelmény az intézményre háruló bizonyítási teherhez kapcsolódik, és különösen jelentős.

55 Végül azon veszélyt illetően, mely szerint véleményük hozzáférhetővé tétele arra késztetné a tisztviselőket, hogy öncenzúrával éljenek, a Svéd Királyság emlékeztet arra, hogy a tisztviselőknek objektív és pártatlan módon, az Unió iránti lojalitási kötelezettségük tiszteletben tartásával kell megfelelniük a feladatkörükből eredő kötelezettségeknek. Azon tény, hogy a nyilvánosságnak joga van ellenőrizni az intézmények tevékenységeit, a tisztviselő számára nem minősül elfogadható oknak arra, hogy kötelezettségeinek megfelelő teljesítését elhanyagolja. Mindenesetre az intézmények tisztviselőinek tisztában kell lenniük e joggal, anélkül hogy jogosan elvárhatnák, hogy a Bizottság birtokában lévő dokumentumok bizalmas kezelésének védelme túllépje az 1049/2001 rendeletben előírtakat.

56 A munkaanyagokat illetően a Svéd Királyság úgy érvel, hogy túl általános, és az adott kivétel hatályát alaptalanul kiterjeszti az Elsőfokú Bíróság azon érvelése, mely szerint az e dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadható, mivel a jelentést magát is védi az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésében meghatározott kivétel.

57 A biztoshoz intézett feljegyzéseket, a más szervezeti egységekhez intézett feljegyzéseket és a Jogi Szolgálaton kívüli más szervezeti egységek által válaszul készített feljegyzéseket illetően a Svéd Királyság úgy véli, hogy az Elsőfokú Bíróság – a különböző szervezeti egységei közötti belső kommunikáció szabadságának akadályozásával kapcsolatos aggodalomra alapozva – általános és feltételezésen alapuló érvelést követett.

58 A meghallgatási tisztviselő jelentését illetően az említett tagállam úgy érvel, hogy az egyes versenyjogi eljárásokban a meghallgatási tisztviselők megbízásáról szóló 2001. május 23-i 2001/462/EK, ESZAK bizottsági határozat (HL L 162., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 151. o.) 16. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy e jelentést egy időben tegyék közzé a Bizottság azon határozatával, amelynek kapcsán e jelentés készült. Következésképpen kétséges, hogy az említett jelentés az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésének értelmében a „belső használatra korlátozott állásfoglalás" fogalmába tartozna. A jelen esetben az ügy kétségkívül befejeződött 1999-ben, tehát az említett határozat meghozatalát megelőzően. Azonban, még ha az 1999-ben alkalmazandó rendszer értelmében a jelentést meg is illethetné az említett fogalommal kapcsolatos védelem, a bizalmas kezelés tényleges követelményét bizonyítani kellene.

59 A Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött feljegyzést illetően a Svéd Királyság vitatja, hogy az a Bizottság összefonódások ellenőrzésével kapcsolatos döntéshozatali eljárásának részét képezné, tekintettel arra, hogy e bizottság független a Bizottságtól, és ekképpen a szóban forgó kivétel nem alkalmazható. Egyébiránt a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 2004. január 20-i 139/2004/EK tanácsi rendelet (HL L 24., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 3. kötet, 40. oldal) 19. cikkének (7) bekezdése a tanácsadó bizottság véleményére vonatkozóan a meghallgatási tisztviselő jelentésével kapcsolatos szabályokhoz hasonló közzétételi szabályokról rendelkezik. Hasonlóképpen a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 1989. december 21-i 4064/89/EGK tanácsi rendelet (HL 1990. L 257., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 31. o.) 19. cikkének (7) bekezdése értelmében a tanácsadó bizottság javasolhatja, hogy a Bizottság tegye közzé a véleményét. E körülmények között az említett tagállam szerint

a tanácsadó bizottságnak címzett, a feladatával kapcsolatos feljegyzés bizalmasnak minősítése előtt e feljegyzés tartalmának alapos vizsgálata szükséges.

60 Végül a Svéd Királyság úgy érvel, hogy a First Choice honlapjának megtekintéséről készült aktafeljegyzés körülményei nem derülnek ki egyértelműen a megtámadott ítéletből. Amennyiben, amint azt a MyTravel állítja, e feljegyzés a First Choice szóbeli észrevételeire vonatkozott, az sem bizonyos, hogy ténylegesen tartalmazott belső használatra korlátozott állásfoglalást az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésének értelmében. Ennélfogva tisztázni kell, hogy mi az említett feljegyzés tartalma, annak meghatározása érdekében, hogy az e rendelkezésben előírt kivétel alkalmazható-e rá.

61 A Bizottság – a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Francia Köztársaság és az Egyesült Királyság támogatásával – azzal válaszol, hogy a Svéd Királyság fellebbezése minden alapot nélkülöz, amennyiben az Elsőfokú Bíróság nem sugallta, hogy a dokumentumonkénti elemzés szükségtelen lenne.

62 Az említett felek kiemelik először is, hogy a Svéd Királyság nem vitatta az Elsőfokú Bíróságnak a megtámadott ítélet 49. pontjában szereplő azon állítását, amely szerint az ahhoz fűződő közérdek, hogy egy dokumentum hozzáférhetővé váljon, nem ugyanolyan súllyal esik latba egy – például a versenyjogra irányuló – hatósági eljárásban létrejött dokumentum, mint egy – a jelen esetben is szóban forgó – jogalkotási eljárásban létrejött dokumentum vonatkozásában. Az e dokumentumok kezelésében megmutatkozó eltérés indokolt, különösen a hatósági aktusok jogszerűségének vizsgálatára tekintettel.

63 Végeredményében az Egyesült Királyság úgy érvel, hogy a Svéd Királyság által javasolt megközelítés akadályozhatja az uniós jogalkotó az intézmény számára biztosítandó gondolkodási szabadságra irányuló – az 1049/2001 rendelet előkészítő anyagaiból is kitűnő – céljának elérését.

64 A Németországi Szövetségi Köztársaság e tekintetben kiemeli, hogy az 1049/2001 rendelet által védett érdekek eltérnek az igazgatási eljárás feleinek érdekeitől. Ez utóbbiak védelmét külön jogszabályok biztosítják, mint például a jelen esetben alkalmazandó, a 139/2004/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló, 2004. április 7-i 802/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 133., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 3. kötet, 88. o.). Egyébként a C-9/08. sz., Donnici kontra Parlament ügyben 2009. január 29-én hozott végzésének 22. pontjában a Bíróság már kimondta, hogy a belső dokumentumoknak valamelyik uniós intézmény elleni egyéni bírósági eljárás keretében történő felhasználására irányuló – a MyTravel által jelzett – szándék a tisztán személyes érdek jele.

65 Ezt követően a Bizottság és a támogatására beavatkozó tagállamok úgy érvelnek, hogy a vitatott határozatokban a Bizottság konkrétan megvizsgálta azon dokumentumok mindegyikét, amelyekhez a hozzáférést kérték, amit egyébként az is alátámaszt, hogy némelyiküket hozzáférhetővé tette a MyTravel számára. A Németországi Szövetségi Köztársaság e tekintetben hozzáfűzi, hogy a megtagadás indokolásának jelentősége és az adott eset közötti kapcsolat közvetlenül a szóban forgó konkrét helyzettől függ. A versenyjogi ügyeket illetően a szervezeti egységek között az igazgatási eljárás során felmerülő véleménybeli eltérések, amelyek a Jogi Szolgálat vagy a Bizottság egyéb szervezeti egységeinek belső állásfoglalásaiban fogalmazódnak meg, minden bizonnyal felhasználásra kerülnének. Ekképpen a Bizottság kockáztatná, hogy a jövőben igazgatási vagy bírósági eljárásokban korábbi eltérő belső véleményeket hoznak fel vele szemben.

66 Végül a Bizottság úgy véli, hogy a jelen esetben nem bír semmiféle jelentőséggel a Svéd Királyság azon érvelése, mely szerint a tisztviselőknek objektív és pártatlan módon kell teljesíteniük a rájuk bízott feladatokat.

67 A különböző szóban forgó dokumentumokat illetően a Bizottság úgy véli, hogy indokolatlanok a Svéd Királyság érvei, melyek szerint még a jelentés ismerete nélkül is ésszerű azt feltételezni, hogy az tartalmaz nem érzékeny részeket, amelyek tehát

részleges hozzáférhetővé tétel tárgyát képezhetik. Részleges hozzáférés semmi esetre sem képzelhető el, amennyiben a dokumentum egyik része sem választható külön a többitől.

68 A munkaanyagokat illetően a Bizottság előadja, hogy konkrét és egyenkénti vizsgálatot követően tagadta meg az ezekhez való hozzáférést. E dokumentumokat ugyanis a jelentés előkészítése végett készítették, és azok számos esetben szó szerint átkerültek a jelentésbe. Következésképpen a magával a jelentéssel kapcsolatban hivatkozottakkal megegyező okok miatt nem voltak hozzáférhetővé tehetők.

69 A meghallgatási tisztviselő jelentését illetően a Bizottság arra hivatkozik, hogy az összefonódásokra vonatkozó vizsgálat során a meghallgatási tisztviselő két jelentést készít: a közbenső jelentést, amely tisztán belső dokumentum, és a végleges, a 2001/462 határozat 16. cikkének (3) bekezdése értelmében közzétételre szánt jelentést. A jelen esetben szóban forgó jelentés a versenypolitikáért felelős biztos számára készített közbenső jelentés. Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 104–106. pontjában kifejtette azon okokat, amelyek miatt e jelentést nem lehet hozzáférhetővé tenni. A Bizottság mindenesetre előadja, hogy az említett határozatot megelőző rendszer, amely a jelen esetre *ratione temporis* alkalmazandó, nem rendelkezett a meghallgatási tisztviselő jelentésének hozzáférhetővé tételéről.

70 A Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött belső feljegyzést illetően a Bizottság és az Egyesült Királyság úgy véli, hogy a jelen esetben nem releváns azon körülmény, miszerint az említett bizottság véleménye nyilvános. A szóban forgó feljegyzés, amelyben e főigazgatóság összefoglalja a határozattervezetét, tartalmában teljesen más, mint ez utóbbi határozat, és ezen okból azt belső dokumentumnak kell tekinteni.

71 A Bizottság végül megjegyzi, hogy a First Choice honlapjának megtekintéséről készült aktafeljegyzés a Versenypolitikai Főigazgatóság tisztviselőinek a honlap megtekintésekor szerzett benyomásait tükrözi. E dokumentumról több részlet közlése megfosztaná hatékony érvényesülésétől a kérdéses kivételt.

A Bíróság álláspontja

72 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet az (1) preambulumbekezdése szerint illeszkedik az EU-Szerződésnek az Amszterdami Szerződés által beiktatott 1. cikke második bekezdésében kifejezett azon szándékhoz, hogy az Európai Unióról szóló szerződés új szakaszt jelentsen az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Amint arra e rendelet (2) preambulumbekezdése emlékeztet, az intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés joga az intézmények demokratikus jellegéhez kapcsolódik (a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet 34. pontja, valamint a C-514/07. P., C-528/07. P. és C-532/07. P. sz., Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben 2010. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-8533. o.] 68. pontja).

73 Ennek megfelelően az 1049/2001 rendelet célja – amint azt (4) preambulumbekezdése és 1. cikke kimondja –, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az intézmények dokumentumaihoz (a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács ügyben hozott ítélet 33. pontja; a C-139/07. P. sz., Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben 2010. június 29-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-5885. o.] 51. pontja; valamint a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 69. pontja).

74 A dokumentumokhoz való hozzáférési jogra azonban a köz- vagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapuló korlátozások vonatkoznak. Konkrétabban, és (11) preambulumbekezdésével összhangban, az említett rendelet 4. cikkében olyan kivételrendszert határoz meg, amely feljogosítja az intézményeket, hogy megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha ez utóbbi sértené az e cikkel védett

valamely érdeket (lásd ebben az értelemben a C-266/05. P. sz., Sison kontra Tanács ügyben 2007. február 1-jén hozott ítélet [EBHT 2007., I-1233. o.] 62. pontját, valamint a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 70. és 71. pontját).

75 Ugyanakkor az ilyen kivételeket – mivel eltérnek a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés elvétől – szigorúan kell értelmezni és alkalmazni (a fent hivatkozott Sison kontra Tanács ügyben hozott ítélet 63. pontja, a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács ügyben hozott ítélet 36. pontja, valamint a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 73. pontja).

76 Ily módon az érintett intézménynek, ha úgy dönt, hogy megtagadja a hozzáférést az olyan dokumentumhoz, amelynek a hozzáférhetővé tételét kérték tőle, főszabály szerint magyarázatot kell adnia arra a kérdésre, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen miként sérthetné az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt, az intézmény által hivatkozott kivétellel védett érdeket (a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 72. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ráadásul az ilyen sérelem veszélyének észszerűen előreláthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie (a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács ügyben hozott ítélet 43. pontja).

77 Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésében meghatározott, a döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivételt illetően meg kell vizsgálni, hogy azon körülmény, miszerint az e rendelkezésben említett dokumentumok már befejezett igazgatási eljárásra vonatkoznak, releváns-e – amint azt Dán Királyság és a Svéd Királyság állítja – a szóban forgó kivétel jelen esetben történő alkalmazását illetően. A fent hivatkozott – a Svéd Királyság által a tárgyaláson említett – Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítélet (18. pont) alapjául szolgáló ügy tényállásával ellentétben, amint a jelen ítélet 9. pontjából is kitűnik, a MyTravel az Airtours-határozat elfogadásához vezető eljárással kapcsolatos dokumentumokra vonatkozóan 2005. május

23-án terjesztett elő hozzáférés iránti kérelmet, tehát nemcsak az 1999. szeptember 22-i határozat elfogadását, hanem e határozat Elsőfokú Bíróság által a fent hivatkozott Airtours kontra Bizottság ügyben hozott ítélettel történt megsemmisítését is követően, mely ítélet ellen egyébiránt a fellebbezési határidő már lejárt.

78 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az említett 4. cikk (3) bekezdése egyértelmű különbséget tesz azon körülmény függvényében, hogy az eljárás befejeződött-e már. Ekképpen egyfelől e rendelkezés első albekezdése szerint a döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivétel hatálya alá tartozik valamennyi, az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentum, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot. Másfelől ugyanezen rendelkezés második albekezdése úgy rendelkezik, hogy a döntés meghozatalát követően a szóban forgó kivétel kizárólag azon dokumentumokra alkalmazható, amelyek az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott állásfoglalásokat tartalmaznak.

79 Így csupán a belső használatra szánt dokumentumok egyik része, azaz az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumok esetében teszi lehetővé az említett (3) bekezdés második albekezdése a döntés meghozatalát követően a hozzáférés megtagadását, amennyiben a hozzáférhetővé tételük a súlyosan veszélyeztetné az intézmény döntéshozatali eljárását.

80 Következésképpen az uniós jogalkotó úgy találta, hogy a határozat elfogadását követően a döntéshozatali eljárás védelmének követelménye kevésbé jelentős, így az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében említett dokumentumokon kívül valamennyi más dokumentum hozzáférhetővé tétele nem veszélyeztetheti az említett eljárást, és egy ilyen dokumentum hozzáférhetővé tételének megtagadása nem engedélyezhető, még akkor sem, ha a hozzáférhetővé tétel súlyosan veszélyeztette volna ezen eljárást, ha arra a szóban forgó határozat elfogadását megelőzően került volna sor.

81 Amint azt az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 45. pontjában lényegében megállapította, az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása végett a szóban forgó kivételre hivatkozás lehetőségét egyáltalán nem érinti a határozat elfogadásának ténye. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az érintett intézmény által annak megállapítása érdekében elvégzendő értékelésnek, hogy e dokumentumok valamelyikének hozzáférhetővé tétel alkalmas-e arra, hogy súlyosan veszélyeztesse a döntéshozatali eljárását, ne kellene figyelembe vennie azon körülményt, miszerint már befejeződött az az igazgatási eljárás, amelyre e dokumentumok vonatkoznak.

82 Lehetséges, hogy azon indokok, amelyekre az intézmény egy ilyen dokumentumnak azt megelőzően kért hozzáférhetővé tétele megtagadásakor, hogy az igazgatási eljárás befejeződött volna, hivatkozhat, nem elegendőek ugyanazon dokumentum hozzáférhetővé tétele megtagadásának indokolásaként a határozat elfogadást követően, ha az intézmény nem fejti ki azon különleges indokokat, amelyek alapján úgy véli, hogy az eljárás befejezése nem zárja ki, hogy a hozzáférés megtagadás továbbra is igazolt maradjon, tekintettel a döntéshozatali eljárásának súlyos veszélyeztetésére (lásd az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésével való analógia révén, a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 132–134. pontját).

83 Ezen elvek fényében kell tehát megvizsgálni a Svéd Királyság által a fellebbezése alátámasztására felhozott első jogalapot.

84 Evégett meg kell vizsgálni, hogy az Elsőfokú Bíróság megfelelően alkalmazta-e az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdését valamennyi olyan dokumentum tekintetében, amelyekhez a vitatott határozatokban e rendelkezés alapján a MyTraveltől megtagadták a hozzáférést.

85 A jelentést illetően azt a kérdést kell megvizsgálni, hogy az Elsőfokú Bíróság helyesen állapította-e meg a megtámadott ítélet 55. pontjában, hogy a jelentés egészének hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné a Bizottság döntéshozatali eljárását.

86 E tekintetben az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 49. pontjában először is megállapította, hogy az ahhoz fűződő közérdek, hogy egy dokumentum hozzáférhetővé váljon az átláthatóság elvének megfelelően, nem ugyanolyan súllyal esik latba egyrészt az összefonódások ellenőrzésére vagy általában a versenyjogra irányadó szabályok alkalmazására irányuló hatósági eljárásban létrejött dokumentumok, másrészt az olyan eljárásra vonatkozó dokumentumok vonatkozásában, amelyben a közösségi intézmény jogalkotói minőségben jár el. Ezt követően ugyanezen ítélet 50–52. pontjában úgy találta, hogy ilyen körülmények között egy olyan dokumentum hozzáférhetővé tétele, mint amilyen a jelentés, akadályozná a Bizottságot abban, hogy saját szervezeti egységeinek őszinte és teljes véleményével rendelkezzék, mivel arra késztethetné e dokumentum szerzőit, hogy öncenzúrával éljenek. Végül az ilyen dokumentumok hozzáférhetővé tételére vonatkozó kötelezettség arra késztetné a versenypolitikáért felelős biztost, hogy ne kérjen be többé a munkatársaitól írásos, adott esetben bíráló jellegű véleményt a saját vagy a Bizottság hatáskörébe tartozó kérdésekben, ami jelentősen sértené a Bizottság belső döntéshozatalának hatékonyságát.

87 Először is meg kell jegyezni, hogy – amint arra a Bíróság már rámutatott – a Bizottság hatósági tevékenysége valóban nem követel meg ugyanolyan széles körű hozzáférést a dokumentumokhoz, mint valamely uniós intézmény jogalkotási tevékenysége (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítélet 60. pontját, valamint a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 77. pontját).

88 Ez ugyanakkor egyáltalán nem jelenti azt, amint arra a Svéd Királyság, a Holland Királyság, és a Finn Köztársaság helyesen hivatkozik, hogy e tevékenység ne tartozna az 1049/2001 rendelet hatálya alá. E tekintetben elegendő arra emlékeztetni, hogy e rendelet 2. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy e rendelet az intézmény birtokában lévő valamennyi olyan dokumentumra vonatkozik, amelyet az intézmény állított ki, vagy amelyek hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.

89 Másodszor a jelen ítélet 86. pontjában említett, és az Elsőfokú Bíróság által a MyTravel hozzáférés iránti kérelmének Bizottság általi elutasítása indokolásaként elegendőnek tekintett egyéb megfontolásokat nem támasztják alá részletes bizonyítékok a jelentés pontos tartalma tekintetében, amelyek lehetővé tennék azon indokok megismerését, amelyek miatt a hozzáférhetővé tétel súlyosan veszélyeztethetné a Bizottság döntéshozatali eljárását, annak ellenére, hogy már befejeződött az az eljárás, amelyre e dokumentum vonatkozik. Más szavakkal az Elsőfokú Bíróságnak kötelezniе kellett volna a Bizottságot arra, hogy megjelölje – a többek között a jelen ítélet 81. és 82. pontjában kifejtett elvekkel összhangban – azon konkrét okokat, amelyek alapján utóbbi intézmény úgy találta, hogy az igazgatási eljárás befejezése nem zárja ki, hogy a hozzáférés megtagadása továbbra is igazolt maradjon az említett döntéshozatali eljárás súlyos veszélyeztetésére tekintettel.

90 Következésképpen az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy vélte, hogy a Bizottság ilyen körülmények között megtagadhatja a jelentés teljes szövegéhez való hozzáférést.

91 A többi dokumentumot illetően meg kell előzetesen vizsgálni, hogy a Svéd Királyság által annak vitatására előterjesztett érvek, hogy a meghallgatási tisztviselő jelentése, a Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött feljegyzés és a First Choice honlapjának megtekintéséről készült aktafeljegyzés minősülhet-e – az Elsőfokú Bíróságnak a megtámadott ítélet 105., 111. és 116. pontjában szereplő értékelésével ellentétben – az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumnak az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése értelmében.

92 Ami először is a meghallgatási tisztviselő jelentését illeti, meg kell jegyezni, hogy jóllehet a Svéd Királyság kételyeinek is adott hangot a szóban forgó kivételnek a 2001/462 határozatban előírt szabályozás alá tartozó jelentésre való alkalmazhatóságát illetően, maga is elismeri, hogy a meghallgatási tisztviselő jelentésére – amelynek a MyTravel

hozzáférhetővé tételét kérte – 1999-ben alkalmazandó szabályozás szerint e jelentés az említett rendelet 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésének hatálya alá tartozik.

93 Ezt követően a Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött feljegyzést illetően, a Svéd Királyság állításával ellentétben azon tény, hogy egy dokumentum nyilvánossá tehető, nyilvánvalóan nem zárja ki azt, hogy e dokumentum a szóban forgó kivétel hatálya alá tartozhasson. Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésének megfogalmazásából ugyanis kitűnik, hogy e rendelet minden, az intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumra vonatkozik. Így – amint azt az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 111. pontjában kimondta, anélkül, hogy ezt a Svéd Királyság, vagy az utóbbi támogatása végett beavatkozó tagállamok vitatták volna – pontosan az alapján tekinthető az említett rendelkezés értelmében ez a Bizottság belső használatra szánt dokumentumának, hogy a Bizottságnak a 4069/89 rendelet 19. cikke értelmében a belső dokumentumokat meg kell küldeni a tanácsadó bizottságnak, hogy az a bevonását megkövetelő eljárásnak megfelelően nyilatkozhasson.

94 Végül a First Choice honlapjának megtekintéséről készült aktafeljegyzést illetően meg kell jegyezni, hogy a Svéd Királyság nem állítja, hogy az Elsőfokú Bíróság elferdítette volna a tényeket, amikor a megtámadott ítélet 116. pontjában kimondta, hogy ez a dokumentum a Versenypolitikai Főigazgatóságnak a vizsgálatra vonatkozó belső megfontolásait tartalmazza, amennyiben a dokumentum bizonyos részeiben e főigazgatóság tisztviselőinek a honlap megtekintésekor szerzett benyomásait tükrözi, és nem – amint azt a MyTravel az elsőfokú eljárás során állította – a First Choice szóbeli észrevételeit. E körülmények között a tényállás Elsőfokú Bíróság általi értékelése nem támadható meg fellebbezéssel.

95 Következésképpen az Elsőfokú Bíróság nem értelmezte tévesen a jogot, amikor úgy találta, hogy a meghallgatási tisztviselő jelentése, a Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött feljegyzés és a First Choice honlapjának

megtekintéséről készült aktafeljegyzés az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése értelmében a Bizottságon belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumok.

96 A Svéd Királyság ugyanakkor úgy érvel, hogy az Elsőfokú Bíróság megsértette az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdését, amikor lényegében azt állapította meg a megtámadott ítélet 59., 94., 104., 111. és 115. pontjában, hogy a jelen ítélet 91. pontjában említett három dokumentum, valamint a munkaanyagok, a biztoshoz intézett feljegyzések, a más szervezeti egységekhez intézett feljegyzések és a Jogi Szolgálaton kívüli más szervezeti egységek által válaszul készített feljegyzések hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné a Bizottság döntéshozatali eljárását.

97 Először is meg kell állapítani, hogy a meghallgatási tisztviselő jelentését, a Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött feljegyzést és a First Choice honlapjának megtekintéséről készült aktafeljegyzést illetően az Elsőfokú Bíróság, a megtámadott ítélet 106., 111. és 116. pontjában, a MyTravel hozzáférés iránti kérelme Bizottság általi elutasításának jogszerűségét kizárólag e hozzáférhetővé tételnek a meghallgatási tisztviselő véleménynyilvánítási szabadságára gyakorolt hatásával, a szóban forgó dokumentumok belső jellegével és azon körülménnyel kapcsolatos megfontolásokra alapította, hogy ez utóbbiak a Bizottság tisztviselőinek benyomásait tükrözik.

98 Meg kell állapítani, hogy a jelen ítélet 81. és 82. pontjában hivatkozott követelményekkel ellentétben, az Elsőfokú Bíróság egyáltalán nem vizsgálta, hogy a Bizottság szolgáltatott-e konkrét indokokat, hogy e megfontolások mennyiben tették lehetővé annak megállapítását, hogy ez utóbbi dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné az intézmény döntéshozatali eljárását, annak ellenére, hogy az igazgatási eljárás, amelyre e dokumentumok vonatkoznak, már befejeződött.

99 Ezt követően a munkaanyagokat illetően az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 59. pontjában kimondta, hogy azok tették lehetővé a jelentés elkészítését, és belső használatra szánt előkészítő értékeléseket vagy ideiglenes megállapításokat tartalmaznak, és ennélfogva e dokumentumokra is vonatkozik a szóban forgó kivétel.

100 Meg kell jegyezni e tekintetben, hogy figyelembe véve azon tényt, miszerint – amint azt a Bíróság már a jelen ítélet 89. pontjában kimondta – nem voltak elégségesek az Elsőfokú Bíróságot annak megállapítására vezető megfontolások, hogy a jelentés hozzáférhetővé tétele megtagadható, és az Elsőfokú Bíróság nem állapíthatta volna meg kizárólag annak alapján, hogy az említett munkaanyagok tették lehetővé a jelentés elkészítését, hogy azok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztette volna a Bizottság döntéshozatali eljárását, és így e dokumentumok nem tehetők hozzáférhetővé.

101 Végül a biztoshoz intézett feljegyzéseket, a más szervezeti egységekhez intézett feljegyzéseket és a Jogi Szolgálaton kívüli más szervezeti egységek által válaszul készített feljegyzéseket illetően az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 98. és 99. pontjában megállapította, hogy a Bizottság kifejtette, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tételének megtagadása igazolt volt a második vitatott határozat elfogadását követően is, mivel az ilyen hozzáférhetővé tétel veszélyeztethetné az adott esetben az érintett felek között vagy ugyanabban az ágazatban létrejövő, hasonló összefonódások, valamint a „kollektív erőfölény koncepciójára vonatkozó ügyek" értékelését. A Bizottság egyébként az EMI/Time Warner ügyre is kifejezetten hivatkozott, amely kapcsán az 1049/2001 rendelet alapján a kifogásközlés hozzáférhetővé tételére vonatkozóan benyújtott kérelmet megtagadta a szervezeti egységei által az azonos tevékenységi körre vonatkozó BMG/Sony-ügyben folytatott tárgyalások védelme érdekében.

102 Meg kell ugyanakkor állapítani, hogy – amint arra a főtanácsnok indítványának 78–84. pontjában lényegében rámutatott – ezen érvek egyáltalán nincsenek alátámasztva. A Bizottság többek között nem szolgáltatott – a jelen ítélet 76. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat által megkövetelt módon – semmi olyan bizonyítékot, amely lehetővé tenné annak megállapítását, hogy az említett dokumentumokhoz való

hozzáférés konkrét hatást gyakorolt volna más egyedi igazgatási eljárásokra. Ráadásul még annak feltételezése esetén is, hogy a Bizottság egy egyedi esetben helyesen utasította el a kifogásközlés hozzáférhetővé tétele iránti kérelmet a szervezeti egységei által egy másik, azonos tevékenységi körre vonatkozó ügyben folytatott tárgyalások védelme érdekében, ez nem bizonyítja, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés szóban forgó kivétel alapján történő megtagadása minden esetben igazolt lenne.

103 A fentiekre tekintettel helyt kell adni a Svéd Királyság által a fellebbezése alátámasztására felhozott első jogalapnak.

A második, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének megsértésére alapított jogalapról

A felek érvei

104 Második jogalapjában a Svéd Királyság, – a Dán Királyság, a Holland Királyság és a Finn Köztársaság támogatásával – úgy érvel, hogy az Elsőfokú Bíróság megsértette az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdését, amikor a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács ügyben hozott ítéletből következő ítélkezési gyakorlattal ellentétesen megállapította, hogy a Bizottság a jogi vélemények védelmére vonatkozó kivétel alapján helyesen tagadta meg a Jogi Szolgálat által válaszul készített feljegyzésekhez való hozzáférést anélkül, hogy a feljegyzések tartalmát vizsgálta volna.

105 Azon körülmény, miszerint a határozat jogszerűsége valamely dokumentum hozzáférhetővé tételével vitathatóvá válna, nem igazolja azt, hogy e dokumentumot ne tegyék hozzáférhetővé. Pont ellenkezőleg, épp az információ hiánya az, amely kételyeket ébreszthet az intézményeken belüli döntéshozatali eljárás jogszerűségével kapcsolatban. E veszély elkerülhető, amennyiben határozatában a Bizottság egyértelműen kifejti azon okokat, amelyek miatt olyan megoldást fogadott el, amellyel kapcsolatban a Jogi Szolgálata kedvezőtlen véleményt fogalmazott meg. Megalapozatlan azon állítás, mely szerint a hozzáférhetővé tétel azt eredményezheti, hogy a Jogi Szolgálat a jövőben visszafogottnak és óvatosnak mutatkozna. Végül azon érvelés, mely szerint a Jogi Szolgálatnak nehéz lenne az uniós bíróságok előtt a sajátjától eltérő álláspontot védenie, túl általános jellegű ahhoz, hogy az említett rendelkezés által védett érdek veszélyeztetésének megállapítását megalapozza.

106 A Bizottság – a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Francia Köztársaság és az Egyesült Királyság támogatásával – úgy véli, hogy az Elsőfokú Bíróság érvelése megfelel a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács ügyben hozott ítéletből következő ítélkezési gyakorlatnak.

107 Az említett ítélet alapjául szolgáló ügyben szóban forgó dokumentum jogalkotási eljárásra vonatkozott, míg a jelen esetben a Jogi Szolgálat által válaszul készített feljegyzések igazgatási jellegű eljárást érintenek. Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 123–127. pontjában részletesen kifejtette, hogy a jogi vélemények védelmének e feljegyzések hozzáférhetővé tételével járó veszélyeztetése konkrét, és azon körülményhez kapcsolódik, hogy ha a biztosok testületének nem is kell a Jogi Szolgálat véleményét követnie, és elfogadhat az utóbbi által javasolttól eltérő határozatot, e vélemények hozzáférhetővé tétele gyengítené az előnyt, amelyet a Bizottság e véleményekből húzhat.

108 A Németországi Szövetségi Köztársaság hozzáfűzi, hogy a Bíróság már kimondta a fent hivatkozott Donnici kontra Parlament ügyben hozott végzésének 18. pontjában, hogy a bírósági eljárás keretében a tisztességes eljáráshoz való jogot sértené, ha például a Jogi Szolgálatnak az általa kiadott vélemény és a végül elfogadott határozat

közötti ellentmondás esetén egy eljárásban az általa korábban kifejtettel ellentétes álláspontot kellene védenie.

A Bíróság álláspontja

109 A második fellebbezési jogalapra való válaszadás végett emlékeztetni kell először is arra, hogy – amint a jelen ítélet 87. és 88. pontjában megállapítást nyert, és ellentétben azzal, amit többek között a Bizottság kíván sugallni – az intézmények hatósági tevékenysége is az 1049/2001 rendelet hatálya alá tartozik.

110 Hangsúlyozni kell továbbá, hogy – amint arra a jelen ítélet 76. pontja is emlékeztet – ha az érintett intézmény úgy dönt, hogy megtagadja a hozzáférést az olyan dokumentumhoz, amelynek a hozzáférhetővé tételét kérték tőle, főszabály szerint magyarázatot kell adnia arra a kérdésre, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen miként sérthetné az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt, az intézmény által hivatkozott kivétellel védett érdeket.

111 A jelen esetben az említett rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében meghatározott, a jogi vélemények védelmére vonatkozó kivételt illetően meg kell vizsgálni – amint azt a Svéd Királyság és a támogatása végett beavatkozó tagállamok kérik –, hogy az Elsőfokú Bíróság által elfogadott megfontolások ténylegesen elegendőek-e annak megállapításához, hogy a Bizottság helyesen tagadta meg a Jogi Szolgálat által válaszul készített feljegyzésekhez való hozzáférést.

112 E célból emlékeztetni kell arra, hogy az Elsőfokú Bíróság először is a megtámadott ítélet 124. pontjában megállapította, hogy az említett feljegyzések hozzáférhetővé tétele annak veszélyét idézi elő, hogy a nyilvánosság tudomást szerez a Versenypolitikai Főigazgatóság és a Jogi Szolgálat között arról folytatott belső vita állásáról, hogy az Airtours-határozathoz vezető összefonódás közös piaccal való összeegyeztethetőségének megítélése jogszerű volt-e, amely vita hátrányosan érinthetné az adott esetben ugyanezen felek között vagy ugyanabban az ágazatban létrejövő hasonló döntéseket. Másodszor az Elsőfokú Bíróság az említett ítélet 125. pontjában úgy találta, hogy azon tény, miszerint a szóban forgó feljegyzések hozzáférhetővé tétele iránti kérelemnek való helyt adás azt eredményezhette volna, hogy a Jogi Szolgálat a jövőben visszafogottnak és óvatosnak mutatkozna az ilyen feljegyzések megfogalmazásakor, hogy ne veszélyeztesse a Bizottság döntéshozatali képességét azokon a területeken, ahol hatóságként jár el. Harmadszor az Elsőfokú Bíróság az említett ítélet 126. pontjában kimondta, hogy ezeknek az állásfoglalásoknak a hozzáférhetővé tétele ugyanis olyan kényes helyzetbe sodorhatja a Bizottságot, hogy a Jogi Szolgálatának olyan álláspontot kellene védenie az Elsőfokú Bíróság előtt, amely nem egyezik meg azzal az állásponttal, amelyet az igazgatási eljárásban az ügyért felelős szervezeti egységek tanácsadójaként képviselt.

113 Először is, a Tanács által kifejezésre juttatott azon aggodalommal kapcsolatban, mely szerint a Bizottság Jogi Szolgálata által valamely határozattervezetre vonatkozóan készített vélemény hozzáférhetővé tétele a végleges határozat jogszerűségének kétségbevonásához vezethetne, meg kell állapítani, hogy – amint arra a Svéd Királyság helyesen hivatkozik – épp az ezzel kapcsolatos átláthatóság az, amely – a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve – hozzájárul az intézményeknek az uniós polgárok vonatkozásában fennálló nagyobb legitimitásához, valamint az európai polgárok bizalmának növeléséhez. Valójában sokkal inkább az információ és a vita hiánya az, amely kételyeket ébreszthet a polgárokban, nem csupán valamely egyedi aktus jogszerűségét illetően, hanem az egész döntéshozatali eljárás legitimitásával kapcsolatban is (a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács ügyben hozott ítélet 59. pontja).

114 Ezenkívül annak kockázata, hogy az intézmény által elfogadott valamely aktus jogszerűségével kapcsolatban kételyek fogalmazódhatnának meg az uniós polgárok számára azon ténynél fogva, hogy az intézmény jogi szolgálata ezen aktusra vonatkozóan kedvezőtlen véleményt adott, a legtöbb esetben nem merülnének fel, ha az említett

aktus megerősített indokolást tartalmazna, nyilvánvalóvá téve ezáltal azokat az okokat, amelyek miatt e kedvezőtlen véleményt nem vették figyelembe (a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács ügyben hozott ítélet 60. pontja).

115 Ezt követően azon érvet illetően, mely szerint a Jogi Szolgálatnak visszafogottnak és óvatosnak kellene mutatkoznia, elengedő megjegyezni, hogy az Elsőfokú Bíróság, annak vizsgálata nélkül, hogy ezen érv konkrét és részletes bizonyítékokkal lett-e alátámasztva, csak általános és elvont megfontolásokra támaszkodott.

116 Egyébiránt azon érvet illetően, mely szerint adott esetben a Jogi Szolgálatnak az uniós bíróságok előtt azon határozat jogszerűségét kell megvédenie, amelynek vonatkozásában negatív véleményt fogalmazott meg, meg kell állapítani, hogy – amint arra a Svéd Királyság hivatkozik – az ilyen általános jellegű érv nem igazolhatja az 1049/2001 rendeletben előírt átláthatóság alóli kivétel alkalmazását (a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács ügyben hozott ítélet 65. pontja).

117 A jelen esetben ugyanis, amint arra a Bíróság a jelen ítélet 77. pontjában emlékeztetett, a MyTravel azt követően nyújtotta be a hozzáférés iránti kérelmet, hogy az Elsőfokú Bíróság a fent hivatkozott Airtours kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében megsemmisítette az Airtours-határozatot, és az ezen ítélet elleni fellebbezés határideje lejárt. Ilyen körülmények között – amint arra a főtanácsnok indítványának 96. pontjában lényegében rámutatott – a Jogi Szolgálat nem kerülhet az előző pontban említett helyzetbe, mivel az uniós bíróságok előtt már nem nyújtható be e határozat jogszerűségével kapcsolatos kereset.

118 Végül, ami a Németországi Szövetségi Köztársaság által a fent hivatkozott Donnici kontra Parlament ügyben hozott végzésre hivatkozva felhozott érvet illeti, elegendő megállapítani, hogy az említett végzés alapjául szolgáló tényállás eltér a jelen esetétől. Egyfelől az említett végzés nem egy, az 1049/2001 rendelet szerinti hozzáférés

iránti kérelemre vonatkozott, hanem egy arra irányuló kérelemre, hogy a Bíróság előtti eljárás irataihoz csatolják a Parlament Jogi Szolgálatának véleményét. Másfelől e kérelmet kifejezetten a Parlament azon határozatának érvényességével kapcsolatban folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelyre e vélemény vonatkozott. Következésképpen az említett végzés nem releváns a hozzáférés szóban forgó megtagadása jogszerűségének az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésére tekintettel történő alátámasztása szempontjából.

119 A fentiekre tekintettel a Svéd Királyság által a fellebbezése alátámasztása érdekében felhozott második jogalapnak is helyt kell adni.

A harmadik, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése befejező részének és (3) bekezdése második albekezdése befejező részének megsértésére alapított jogalapról

120 Harmadik jogalapjában a Svéd Királyság azt kifogásolja, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen értékelte a jelen esetben a dokumentumok hozzáférhetővé tételét indokoló nyomós közérdek fennállását, még ha e hozzáférhetővé tétel veszélyeztette is volna az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése, illetve (3) bekezdésének második albekezdése által védett érdekeket.

121 Tekintettel arra, hogy a Bíróság helyt adott a Svéd Királyság által a fellebbezése alátámasztása érdekében felhozott első és második jogalapnak, nem szükséges a harmadik jogalapot megvizsgálni.

A keresetről és a Törvényszék elé való visszautalásról

122 Az Európai Unió Bírósága alapokmányának 61. cikke első bekezdése szerint a Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén az ügyet maga is érdemben eldöntheti, amennyiben a per állása megengedi, illetve határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.

123 A jelen esetben a Bíróság rendelkezik az ahhoz szükséges információkkal, hogy véglegesen határozzon a fellebbezés alátámasztására felhozott, egyfelől az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésének a két vitatott határozat általi megsértésére, másfelől az említett cikk (2) bekezdése második francia bekezdésének a második vitatott határozat általi megsértésére alapított jogalapokról.

124 E tekintetben elegendő megjegyezni, hogy a jelen ítélet 89., 98., 100. és 102. pontjában kifejtett okokból a Bizottság a vitatott határozatokban nem alkalmazta helyesen a döntéshozatali eljárása védelmére vonatkozó kivételt. Hasonlóképpen a jelen ítélet 113–117. pontjában kifejtett okokból a Bizottság tévesen alkalmazta a jogi vélemények védelmére vonatkozó kivételt.

125 Ebből egyrészt az következik, hogy a vitatott határozatokat meg kell semmisíteni, amennyiben azok az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésén alapulnak, és másrészt, hogy a második vitatott határozatot meg kell semmisíteni, amennyiben az említett cikk (2) bekezdésének második francia bekezdésén alapszik.

126 A Bíróságnak ugyanakkor nem áll módjában határozni sem – a jelen ítélet 42. pontjában hivatkozott – a MyTravel által a keresete alátámasztására az első vitatott határozat ellen felhozott, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második és

harmadik francia bekezdése megsértésére alapított jogalapokról, sem – a jelen ítélet 43. pontjában hivatkozott – a második vitatott határozat ellen felhozott, az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának, valamint a döntéshozatali eljárásnak a védelmére vonatkozó kivétellel kapcsolatos jogalapokról.

127 Amint az említett 42. és 43. pontban is megállapítást nyert, és amint a megtámadott ítélet 79. és 130. pontjából is kitűnik, az Elsőfokú Bíróság nem vizsgálta meg e jogalapokat.

128 Következésképpen az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé, a MyTravel által előterjesztett azon jogalapokról való döntéshozatal végett, amelyekről nem határozott.

A költségekről

129 Mivel az ügyet a Bíróság visszautalta a Törvényszék elé, a jelen fellebbezési eljárás költségeiről jelenleg nem kell határozni.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság hatályon kívül helyezi az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának a T-403/05. sz., MyTravel kontra Bizottság ügyben hozott ítélete rendelkező részének 2. pontját.

2) A Bíróság megsemmisíti a Bizottság 2005. szeptember 5-i D (2005) 8461 határozatát, amelyben a Bizottság elutasította a MyTravel Group plc arra irányuló kérelmét, hogy a Bizottság bizonyos, összefonódások ellenőrzésével kapcsolatos előkészítő dokumentumaihoz hozzáférhessen, amennyiben e határozat az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésén alapszik.

3) A Bíróság megsemmisíti a Bizottság 2005. október 12-i D (2005) 9763 határozatát, amelyben a Bizottság részlegesen elutasította MyTravel Group plc arra irányuló kérelmét, hogy a Bizottság bizonyos, összefonódások ellenőrzésével kapcsolatos előkészítő dokumentumaihoz hozzáférhessen, amennyiben e határozat az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésén és (3) bekezdésének második albekezdésén alapszik.

4) A Bíróság az ügyet visszautalja az Európai Unió Törvényszéke elé a MyTravel Group plc által eléterjesztett azon jogalapokról való döntéshozatal végett, amelyekről nem határozott.

5) A Bíróság a költségekről jelenleg nem határoz.

Aláírások