YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. november 28.[1]

C-57/16. P. sz. ügy

ClientEarth
kontra

Európai Bizottság

„Fellebbezés – Az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés – 1049/2001/EK rendelet – A hatásvizsgálati jelentéstervezethez, a hatásvizsgálati jelentéshez és a Hatásvizsgálati Testület véleményéhez való hozzáférés iránti kérelem – A bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem – A hozzáférés megtagadása – Jogalkotási dokumentumok”

I. Bevezetés

1. A jelen fellebbezés a ClientEarth dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmét elutasító két európai bizottsági határozattal szemben az előbbi által az Európai Unió Törvényszékéhez benyújtott megsemmisítés iránti kereset keretébe illeszkedik. Egészen pontosan 2014. április 1-jén a Bizottság megtagadta a fellebbezőtől az európai uniós környezetvédelmi szabályozásra vonatkozó, kockázatalapú ellenőrzési és felügyeleti eljárások stratégiai keretét meghatározó, kötelező erejű jogi eszköz tervezetével kapcsolatos hatásvizsgálati jelentéshez, valamint a Hatásvizsgálati Testület véleményéhez való hozzáférést. Ugyanígy, a Bizottság 2014. április 3-i határozatában megtagadta az Unió környezetvédelmi politikája keretében a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog tagállami szintű biztosításával kapcsolatos hatásvizsgálati jelentés tervezetéhez, valamint a Hatásvizsgálati Testület véleményéhez való hozzáférést is (a továbbiakban: vitatott dokumentumok).

2. A fellebbező tehát e két határozattal szemben keresetet nyújtott be, amelyet a Törvényszék a 2015. november 13-i ClientEarth kontra Bizottság ítéletében (T-424/14 és T-425/14, EU:T:2015:848; a továbbiakban: megtámadott ítélet) elutasított.

3. Ebben az ítéletében a Törvényszék lényegében úgy ítélte meg, hogy a vitatott dokumentumok azonos kategóriába tartoznak, és ennélfogva a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelmet kell alkalmazni, mivel e dokumentumok hozzáférhetővé tétele veszélyezteti a Bizottságnak a jogalkotási aktusokra vonatkozó javaslatainak kidolgozására irányuló döntéshozatali eljárását.

4. A fellebbező a finn és a svéd kormány támogatásával fellebbezést nyújtott be az említett ítélettel szemben.

1 Eredeti nyelv: francia.

5. E fellebbezés keretében a Bíróságnak elsősorban abban a kérdésben kell határoznia, hogy – figyelembe véve a hatásvizsgálati jelentések jellegét – alapíthatják-e az intézmények az ilyen jelentésekhez való hozzáférés megtagadását a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelemre. Ennek megfelelően a Bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy a Bizottság a jogalkotási eljáráshoz kapcsolódó aktusok kidolgozása során jogalkotói minőségében jár-e el. Ez a vizsgálat lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy véleményt nyilvánítson az átláthatóságnak, a nyilvános viták fejlesztésének, a Bizottság függetlenségének és az információk bizalmas jellegének az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelet[2] szerinti elve közötti egyensúlyról.

6. A jelen indítványban kifejtem majd, mely okokból vélem úgy, hogy a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni.

II. Jogi háttér

A. Az 1049/2001 rendelet

7. E rendelet (2) és (6) preambulumbekezdése a következőket állapítja meg:

„(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.

[…]

(6) Szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz azokban az esetekben, amikor az intézmények jogalkotói minőségükben járnak el, beleértve a delegált jogköröket is, megőrizve ugyanakkor az intézményi döntéshozatali eljárások hatékonyságát. Ezeket a dokumentumokat a lehető legnagyobb mértékben közvetlenül hozzáférhetővé kell tenni.”

8. Az említett rendelet 2. cikkének (1) és (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(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.

[…]

(4) A 4. és a 9. cikk sérelme nélkül, a dokumentumokat a nyilvánosság számára írásbeli kérelem alapján vagy közvetlenül elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül teszik hozzáférhetővé. Különösen a jogalkotási eljárás folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokat kell közvetlenül hozzáférhetővé tenni a 12. cikknek megfelelően.”

2 HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.

9. Az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) és (6) bekezdése értelmében:

„(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: a dokumentum fennmaradó részeit hozzáférhetővé kell tenni].”

10. E rendelet 12. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy ugyanezen rendelet „4. és 9. cikk[ének] figyelembevételével különösen a jogalkotási dokumentumokat, vagyis a tagállamokban vagy azok számára törvényileg [helyesen: jogilag] kötelező jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokat kell közvetlenül hozzáférhetővé tenni”.

B. Az 1367/2006 rendelet

11. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi egyezmény[3] rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[4] (7) és (15) preambulumbekezdése szerint:

„(7) […] [A] környezeti információhoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseket a jogalkotói minőségben eljáró közösségi intézményekre és szervekre is alkalmazni kell.

[…]

(15) Azokban az esetekben, amikor az 1049/2001 […] rendelet kivételekről rendelkezik, ezeket az e rendeletben foglalt különös rendelkezésekre is figyelemmel a környezeti információ iránti kérelmekre is alkalmazni kell [helyesen: ezeket a rendeletben foglalt, a környezeti információkhoz való hozzáférés iránti kérelmekre vonatkozó különös rendelkezésekre figyelemmel kell alkalmazni]. Az elutasítás indokait a környezeti információhoz való hozzáférés vonatkozásában megszorítóan kell értelmezni, tekintetbe véve azt a közérdeket, amelyet az információ közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] szolgál, és azt, hogy a kért információ a környezetbe jutó kibocsátásokra vonatkozik-e. A »kereskedelmi érdekek« kifejezés magában foglalja a banki minőségben eljáró intézmények vagy szervek által megkötött titoktartási megállapodásokat is.”

3 HL 2005. L 124., 1. o.; kihirdette a 2001. évi LXXXI. törvény; a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény.

4 HL 2006. L 264., 13. o.

12. E rendelet 1. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja a következőképpen rendelkezik:

„(1) E rendelet célja, hogy hozzájáruljon [az Aarhusi Egyezmény] alapján fennálló kötelezettségek végrehajtásához, az egyezmény rendelkezéseinek közösségi intézményekre és szervekre történő alkalmazását szolgáló szabályok meghatározása által, különösen a következő eszközökkel:

a) a közösségi intézményekhez vagy szervekhez beérkezett vagy általuk előállított és azok birtokában levő környezeti információhoz történő nyilvános hozzáférés jogának biztosítása, illetve az e jog gyakorlására vonatkozó alapvető feltételek és gyakorlati szabályok meghatározása;

b) a környezeti információ fokozatos hozzáférhetővé tétele és terjesztése a nyilvánosság körében annak érdekében, hogy biztosított legyen az ahhoz való rendszeres hozzáférés és annak terjesztése a lehető legszélesebb körben. Ennek érdekében elő kell segíteni különösen – amennyiben rendelkezésre áll – a számítógépes távközlés vagy egyéb elektronikus technológia használatát [.]”

13. E rendelet 2. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„(1) E rendelet alkalmazásában:

[…]

d) »környezeti információ«: minden olyan írásbeli, vizuális, szóbeli, elektronikus vagy bármilyen más materiális formában lévő információ, amely az alábbiak valamelyikére vonatkozik:

[…]

iii. olyan intézkedések (beleértve az igazgatási intézkedéseket is), mint például a politikák, jogszabályok, tervek, programok, a környezetre vonatkozó megállapodások, illetve tevékenységek, amelyek az i. és ii. alpontban említett elemekre és tényezőkre ténylegesen vagy várhatóan hatással vannak, valamint az ilyen elemek védelmére hozott intézkedések és tevékenységek;

iv. a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentések;

v. az iii. alpontban említett intézkedések és tevékenységek keretein belül alkalmazott költséghatékonysági és más gazdasági elemzések és feltevések;

[…]”

14. Az 1367/2006 rendelet 3. cikke értelmében:

„Az 1049/2001 […] rendeletet alkalmazni kell a kérelmező által benyújtott, a közösségi intézmények és szervek birtokában levő környezeti információhoz való hozzáférés iránti bármely kérelemre, a kérelmező állampolgársága, nemzetisége vagy lakóhelye szerinti megkülönböztetés nélkül, illetve jogi személy esetében annak bejegyzett székhelye és tevékenysége tényleges központjának helye szerinti megkülönböztetés nélkül.

E rendelet alkalmazásában az 1049/2001 […] rendeletben szereplő »intézmény« kifejezést »közösségi intézmény vagy szerv« kifejezésként kell értelmezni.”

15. E rendelet 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az 1049/2001 […] rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első és harmadik francia bekezdése esetében – a vizsgálatok, különösen a közösségi jog esetleges megsértésével kapcsolatos vizsgálatok kivételével – a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] fűződő nyomós közérdek fennállását kell megállapítani, amennyiben a kért információ a környezetbe való kibocsátásra vonatkozik. Az 1049/2001 […] rendelet 4. cikkében szabályozott egyéb kivételek vonatkozásában az elutasítás indokait szűken kell értelmezni, figyelembe véve a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] fűződő közérdeket, illetve azt, hogy a kért információ a környezetbe való kibocsátásra vonatkozik-e.

(2) Az 1049/2001 […] rendelet 4. cikkében meghatározott kivételeken kívül a közösségi intézmények és szervek megtagadhatják az információhoz való hozzáférést, amennyiben az információ közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] hátrányosan befolyásolná annak a környezetnek a védelmét, amelyre az információ vonatkozik, így például a ritka fajok költőhelyeinek védelmét.”

III. Az ügy tényállása

16. A fellebbező környezetvédelmi célú nonprofit szervezet.

17. 2014. január 20-án a fellebbező az 1049/2001 rendelet alapján két kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz különféle dokumentumokhoz való hozzáférés iránt. Amint azt láttuk, e kérelmek közül az elsőnek a tárgya az Aarhusi Egyezmény „az igazságszolgáltatáshoz való jogra” vonatkozó harmadik pillérének átültetése kapcsán a Bizottság által készített hatásvizsgálati jelentés, a másodiké a nemzeti és uniós szintű környezetvédelmi vizsgálatokkal és felügyelettel kapcsolatos európai uniós jogi keret felülvizsgálatára vonatkozó, Bizottság által készített hatásvizsgálati jelentés volt.

18. 2014. február 13-i levelével a Bizottság elutasította a második kérelmet. Ennek alkalmával pontosította, hogy e kérelem tárgya „a[z Unió] környezetvédelmi szabályozásával kapcsolatos, kockázatalapú ellenőrzési és felügyeleti eljárások stratégiai keretét meghatározó kötelező erejű jogi eszköz tervezetére vonatkozó hatásvizsgálati jelentés”, valamint a Hatásvizsgálati Testület egy, e jelentésre vonatkozó véleménye. Ez az elutasítás az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt kivételen alapult.

19. 2014. február 17-i levelével a Bizottság elutasította az első kérelmet is. Ennek alkalmával pontosította, hogy e kérelem tárgya „a[z Unió] környezetvédelmi politikája keretében a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog tagállami szintű biztosításával kapcsolatos hatásvizsgálati jelentés tervezete”, valamint a Hatásvizsgálati Testület véleménye. Ez az elutasítás az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt kivételen alapult.

20. 2014. március 4-én a fellebbező ugyanezen rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján két megerősítő kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz.

21. 2014. március 24-i levelében a Bizottság tájékoztatta a fellebbezőt, hogy az említett rendelet 8. cikkének (2) bekezdése alapján az e kérelmek megválaszolására nyitva álló határidőt tizenöt munkanappal meghosszabbította.

22. 2014. április 1-jei és 3-i levelében a Bizottság megerősítette a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférésnek az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt kivétel alapján történő megtagadását (a továbbiakban: vitatott határozatok).

23. A vitatott határozatokban a Bizottság mindenekelőtt hangsúlyozta, hogy azon megbeszélések és tárgyalások keretében, amelyeket a környezeti ügyekben a vizsgálatokra és felügyeletre, valamint az ugyanezen területen az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozó jogalkotási kezdeményezések általa történő elfogadása céljából folytattak, hatásvizsgálatokat indított, amelyek még mindig folyamatban vannak. A Bizottság kifejtette e tekintetben, hogy a hatásvizsgálatok rendeltetése az ilyen kezdeményezések előkészítésének elősegítése, és a jogalkotási kezdeményezésekben szereplő stratégiai döntéseket *(„policy choices”)* a hatásvizsgálati jelentésben foglaltak támasztják alá.

24. Ezenkívül a Bizottság szerint a kért dokumentumok e szakaszban történő hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné a folyamatban lévő döntéshozatali eljárásait, mivel befolyásolná a mozgásterét, és csökkentené a kompromisszumok elérésére vonatkozó lehetőségét. Ráadásul az ilyen hozzáférhetővé tétel adott esetben olyan külső nyomáshoz vezethet, amely akadályozhatja azon, igen nehéz döntéshozatali eljárásokat, amelyek során bizalmi légkörnek kellene uralkodnia. A Bizottság ezenfelül az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének és az EUSZ 17. cikk (3) bekezdése harmadik albekezdésének a rendelkezéseire hivatkozott.

25. E tekintetben egyrészt a Bizottság a 2014. április 1-jei határozatban kiemelte, hogy a vizsgálatok és felügyelet kulcsfontosságú tényezőnek tekinthető a közpolitikák végrehajtása során – amely területre az intézmények 2001 óta próbálják felhívni a figyelmet, és európai uniós szintű fellépést szorgalmaznak –, valamint kiemelte azt, hogy a megbeszélést meg kell óvni a külső befolyásoló tényezőktől, mivel az ilyen befolyás érintheti a tagállamok feletti ellenőrzés minőségét.

26. Másrészt a 2014. április 3-i határozatban a Bizottság érvelésének középpontjában a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozó kérdés érzékeny jellege, a tagállamok álláspontjai közötti lehetséges eltérések, valamint az a körülmény állt, hogy tíz év telt el a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 2003. október 24-i európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslata [5] óta.

27. Végül a Bizottság hozzáfűzte a vitatott határozatokban, hogy a folyamatban lévő két hatásvizsgálatra vonatkozó különféle dokumentumok immár elérhetőek az interneten, és minden egyéb, az említett hatásvizsgálatokra vonatkozó dokumentumot közzé fognak tenni a jogalkotási javaslatnak a Biztosok Testülete által történő elfogadása során.

28. E tényezők fényében a Bizottság azt a következtetést vonta le a vitatott határozatokban, hogy a kért dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján, mivel a döntéshozatali eljárások még korai és érzékeny szakaszban *(„at a very early and delicate stage”)* vannak.

29. Másodszor a Bizottság megállapította, hogy semmilyen nyomós közérdek nem igazolja a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételét. E tekintetben a Bizottság megjegyezte, hogy az Unió feladata a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása, következésképpen az emberi egészség védelme. E cél elérhető a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jognak köszönhetően. Mindazonáltal a Bizottság úgy vélte egyrészt, hogy nem áll módjában annak meghatározása, hogy a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele e szakaszban mennyiben segítené az Unió területén élő személyeket abban, hogy közvetve befolyásolják azt a környezetet, amelyben élnek, mivel az igazságszolgáltatáshoz való jog már létezett a nemzeti bíróságok előtt is, és a szóban forgó döntéshozatali eljárás csupán e jog megszilárdítását célozza. Ezenfelül a Bizottság hozzáfűzte, hogy nyilvános konzultációt szerveztek 2013-ban, amelynek során az érdekelt felek, köztük a civil társadalom, hozzájárulhatott a javaslatok főbb vonalainak meghatározásához. Másrészt a Bizottság

5 COM(2003) 624 végleges.

szerint a hozzáférhetővé tétel e szakaszban veszélyezteti a döntéshozatali eljárást, és kihat a lehető legmegfelelőbb kompromisszum elérésének lehetőségére. Ezenfelül a Bizottság álláspontja szerint a közérdeket jobban garantálná az a lehetőség, hogy a döntéshozatali eljárások bármiféle külső nyomás mellőzésével folyjanak.

30. Harmadszor a Bizottság elvetette az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (6) bekezdése szerinti részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét, mivel a kért dokumentumok teljes egészében a kivétel hatálya alá tartoznak.

31. A hozzáférhetővé tétel ezen megtagadását követően 2014. június 11-én a ClientEarth két keresetet nyújtott be a 2014. április 1-jei határozat (T-425/14. sz. ügy) és a 2014. április 3-i határozat (T-424/14. sz. ügy) hatályon kívül helyezése iránt.

32. A ClientEarth az általa hivatkozott egyetlen jogalap első részében azt kifogásolta, hogy a Bizottság tévesen vonta le azt a következtetést, hogy fennáll a döntéshozatali eljárásai súlyos veszélyeztetésének kockázata, és hogy nem áll fenn olyan nyomós közérdek, amely a kért dokumentumok hozzáférhetővé tételét igazolná.

33. E jogalap második részében a ClientEarth arra hivatkozott, hogy a Bizottság megszegte az indokolási kötelezettségét.

34. A megtámadott ítélettel a Törvényszék elutasította a ClientEarth keresetét.

IV. A felek kérelmei

35. A ClientEarth a fellebbezésében azt kéri a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére, ideértve a beavatkozó felek költségeit is.

36. A Bíróság elnöke 2016. július 12-i határozatával megengedte a finn és a svéd kormánynak, hogy a fellebbező támogatása végett az eljárásba beavatkozzanak.

37. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, és kötelezze a ClientEartht az eljárás költségeinek viselésére.

V. A fellebbezés vizsgálata

A. Előzetes észrevételek

38. A 2017. július 3-án megtartott tárgyaláson a Bizottság előadta, hogy ugyanezen év április 28-án egy közleményt tett közzé, amelyben rámutatott, hogy a környezeti ügyekben az „igazságszolgáltatáshoz való jogra” vonatkozó kezdeményezés jogalkotási aktus nélkül zárult le és szűnt meg. Emellett kifejtette, hogy e közlemény közzétételét követően 2017. június 28-án közzétette a vitatott dokumentumok egyikét, vagyis a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításával kapcsolatos hatásvizsgálati jelentés tervezetét,[6] amelyre vonatkozóan 2014. április 3-i határozatában megtagadta a ClientEarth hozzáférés iránti kérelmét.

6 E dokumentum elérhető a következő internetcímen: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017–255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

39. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a jogvita tárgyának – az eljáráshoz fűződő érdekhez hasonlóan – a bírósági határozat kihirdetéséig fenn kell maradnia, ellenkező esetben a kereset okafogyottá válik; ez tehát feltételezi, hogy a kereset az eredményénél fogva alkalmas arra, hogy az azt kezdeményező fél számára előnnyel járjon.[7] Mivel közzétételre került azon vitatott dokumentumok egyike, amelyekhez a ClientEarth hozzá kívánt férni, a keresetnek az ez utóbbi által érintett része okafogyottá vált; a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításával kapcsolatos hatásvizsgálati jelentés tervezetéhez való hozzáférés iránti kérelemről többé nem szükséges határozni.

40. Ennélfogva úgy vélem, hogy a Bíróságnak a 2014. április 3-i határozat megsemmisítése iránti kérelem okafogyottságát kell megállapítania e kérelemnek azon része tekintetében, amely a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításával kapcsolatos hatásvizsgálati jelentés tervezetéhez való hozzáférésre vonatkozik.

B. Értékelés

41. A ClientEarth fellebbezésének alátámasztása céljából két jogalapra hivatkozik. Első jogalapjával azt kifogásolja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a vitatott dokumentumokra vonatkozóan elismerte a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelmet.

42. Az általa másodlagosan hivatkozott második jogalapjával a ClientEarth azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 133–163. pontjában nem ismerte el a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez fűződő nyomós közérdek fennállását.

43. Az első jogalap öt részből áll, amelyeket a következőképpen kell vizsgálni.

1. Az első jogalap negyedik részéről, amely azon alapul, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a vitatott dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű hozzáférés biztosítása tekintetében figyelmen kívül hagyta e dokumentumok különleges jellegét

a) A felek érvelése

44. A ClientEarth a finn és a svéd kormány egyetértésével úgy véli, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte a jogot, amikor a megtámadott ítélet 100–106. pontjában megállapította, hogy a nyilvánosságnak az intézmények dokumentumaihoz való lehető legszélesebb körű hozzáférésének elve nem alkalmazható a vitatott dokumentumok esetében, mivel a Bizottság, amikor egy jogalkotási javaslat előterjesztéséhez hatásvizsgálati jelentéstervezetet készít, nem jogalkotói minőségében jár el, és e tekintetben nincs jelentősége a szóban forgó dokumentumok jellegének.

45. Először is a fellebbező szerint a Törvényszéknek figyelembe kellett volna vennie azt a tényt, hogy ezek a dokumentumok, vagyis a hatásvizsgálatok, szerves részei a jogalkotási eljárásnak, közelebbről azon döntésnek, hogy egy jogalkotási javaslat előterjesztésére sor kerül-e, vagy sem. Úgy véli, hogy noha a Bizottság az ilyen típusú dokumentumok kidolgozása során formálisan nem jogalkotói minőségében jár el, ezek a dokumentumok mégiscsak egy jogalkotási javaslat alapját jelentik.

46. A finn kormány ezzel kapcsolatban a Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, mely szerint „[a] nyitottság ebből a szempontból hozzájárul a demokrácia megerősítéséhez, mivel lehetővé teszi a polgárok számára mindazon információk ellenőrzését, amelyek valamely jogalkotási aktus alapjául szolgáltak. Annak lehetősége ugyanis, hogy az állampolgárok megismerjék a jogalkotási tevékenységek

7 Lásd: 2016. december 21-i Bizottság kontra Hansestadt Lübeck ítélet (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

alapjait, a demokratikus jogaik tényleges gyakorlásának feltételét képezi”.[8] E kormány úgy gondolja, hogy ezen ítélkezési gyakorlat értelmében elsősorban nem a hozzáférni kért dokumentumot elfogadó intézmény jogalkotói minőségét kell figyelembe venni, hanem e dokumentum azon jellemzőjét, hogy az jövőbeni jogalkotás alapját képezheti.

47. A svéd kormány úgy véli, hogy a Bizottság, amikor hatásvizsgálatot készít, jogalkotói minőségében jár el, mivel jogalkotási aktusok tervezeteit készíti elő és dolgozza ki.

48. Ennek eredményeként a fellebbező, a finn és a svéd kormány úgy véli, hogy az 1049/2001 rendelet (6) preambulumbekezdésének és a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően a vitatott dokumentumokhoz hasonló dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést kell biztosítani az Unió polgárai számára.

49. Másodszor, a fellebbező úgy véli, hogy a Törvényszék által a megtámadott ítélet 106. pontjában tett megállapítással ellentétben a Bíróság ítélkezési gyakorlata nem indokolja annak elismerését, hogy a jogalkotási dokumentumokra vagy az esetleges jogalkotási javaslatoknak megfelelő dokumentumokra általános vélelmeket lehet alkalmazni.

50. A Bizottság ezzel szemben azt állítja, hogy a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem benyújtása időpontjában nem került sor semmilyen jogalkotási javaslat előterjesztésére, és így nem létezett semmilyen jogalkotási dokumentum sem. E tekintetben megjegyzi, hogy amikor a politikai javaslat elfogadására vagy elvetésére kerül sor, az ilyen típusú dokumentumokat nyilvánosságra hozzák, ennélfogva a polgárok megismerhetik azokat annak érdekében, hogy ellenőrizhessék az uniós jogalkotási aktusok alapjául szolgáló valamennyi információt.

51. Másfelől a Bizottság úgy tekinti, hogy még ha az 1049/2001 rendelet 12. cikkének (2) bekezdése értelmében a vitatott dokumentumokat „jogalkotási” típusúaknak kell is tekinteni, ez a rendelkezés akkor sem lenne alkalmazható e rendelet 4. és 9. cikkének sérelme nélkül, amint a Törvényszék a megtámadott ítélet 105. pontjában megállapította. Így, amint arra a Törvényszék a 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítéletre[9] hivatkozva a megtámadott ítélet 106. pontjában rámutatott, nem kizárt a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelemnek a jogalkotási kontextusban való elismerése.

b) Értékelés

52. Emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése és az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 42. cikke szól az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférésről. Az 1049/2001 rendelet célja az 1. cikke értelmében az e hozzáférési jogra irányadó elvek, feltételek és korlátozások meghatározása. Ezzel összefüggésben, mivel a főszabály az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés, valamennyi, e főszabály alóli kivételt megszorítóan kell értelmezni.[10]

53. Ennek megfelelően e rendelet 4. cikke felsorolja az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés joga alóli kivételeket, amelyek között szerepel az is, amelyre a Bizottság a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása során hivatkozott. Amikor a Bizottság úgy dönt, hogy megtagadja a hozzáférést valamely dokumentumhoz abban az esetben, ha ez utóbbi hozzáférhetővé tétel sértené az e cikkel védett érdekek valamelyikét, főszabály szerint magyarázatot kell adnia arra a kérdésre, hogy az

8 Lásd: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 45. és 46. pont); 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 32. és 33. pont).

9 C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374.

10 Lásd: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 35. és 36. pont).

e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen hogyan sérthetné az e rendelkezéssel védett érdeket.[11] Majd ezen intézménynek meg kell bizonyosodnia arról, hogy nem áll fenn olyan nyomós közérdek, amely a hozzáférhetővé tételből eredő, az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdésében védett érdek sérelme ellenére is igazolná a hozzáférhetővé tételt.[12]

54. Ugyanakkor a Bíróság elfogadta, hogy helyénvaló, ha az érintett intézmény ezzel kapcsolatban a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre alapítja az álláspontját annak indoklása során, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen hogyan sérthetné az e rendelet 4. cikkében szereplő kivétellel védett érdeket. E tekintetben azt kell meghatároznia, hogy mely általános megfontolásra alapítja azt a vélelmet, hogy a hozzáférhetővé tétel sértené az e rendelkezésben védett valamely érdeket. Mindehhez nem szükséges elvégeznie minden egyes dokumentum tartalmának konkrét értékelését.[13]

55. Ugyanakkor a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem alkalmazása nem zárja ki az érintett dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmet benyújtó személyek azon jogát, hogy bizonyítsák azt, hogy az említett vélelem nem vonatkozik valamely olyan dokumentumra, amelynek hozzáférhetővé tételét kérik, illetve azt, hogy a dokumentum hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek fűződik.[14]

56. Mindeddig a Bíróság öt bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelmet fogadott el, így az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárással kapcsolatos igazgatási ügyirathoz való hozzáféréssel,[15] a valamely intézmény által egy bírósági eljárás során benyújtott beadványokhoz való hozzáféréssel,[16] a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzésére irányuló eljárásban a Bizottság és a bejelentő felek, illetve harmadik személyek által egymásnak küldött dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemmel,[17] egy nonprofit szervezet által benyújtott, a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszára vonatkozó igazgatási aktához való hozzáférés iránti kérelemmel[18] és az EK 81. cikk (jelenleg EUMSZ 101. cikk) alkalmazásában indított valamely eljárással kapcsolatos aktában szereplő valamennyi megjelölt dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemmel[19] kapcsolatos bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelmet.

57. A jogalkotási tevékenység keretében egyre nagyobb jelentőséggel bír az átláthatóság elve. Ugyanis, míg az 1049/2001 rendelet (4) preambulumbekezdése és 1. cikke a lehető legteljesebb körű hozzáférést biztosítja a nyilvánosság számára az intézmények dokumentumaihoz, e rendelet (6) preambulumbekezdése azt írja elő, hogy az e dokumentumokhoz való szélesebb körű hozzáférést éppen akkor kell biztosítani, amikor az intézmények jogalkotói minőségükben járnak el. Így a Bíróság már megállapította, hogy „[a] nyitottság ebből a szempontból hozzájárul a demokrácia megerősítéséhez, mivel lehetővé teszi a polgárok számára mindazon információk ellenőrzését, amelyek valamely jogalkotási aktus alapjául szolgáltak. Annak lehetősége ugyanis, hogy az állampolgárok megismerjék a jogalkotási tevékenységek alapjait, a demokratikus jogaik tényleges gyakorlásának feltételét képezi”.[20]

11 Lásd: 2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélet (C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541, 71. és 72. pont); 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 31. pont).

12 Lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 44. pont).

13 Lásd: 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 72. és 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

14 Lásd: 2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 62. pont).

15 2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélet (C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541).

17 2012. június 28-i Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 2013. november 14-i LPN és Finnország kontra Bizottság ítélet (C-514/11 P és C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 Lásd: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46. pont); 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 33. pont).

58. Az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételének mellőzésével védeni kívánt különleges érdek, valamint többek között az e dokumentum hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek közötti egyensúly megteremtése rendkívüli jelentőséggel bír abban az esetben, ha az intézmény jogalkotói minőségében jár el. [21]

59. Ennélfogva, a fentiek figyelembevételével a jelen ügyben az a kérdés merül fel, hogy azon vitatott dokumentumok jellemzői alapján, amelyeknek hozzáférhetővé tételét kérik, a Törvényszék érvényesen elfogadhatta-e az ezek bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelmet.

60. A megtámadott ítélet 102. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy „jóllehet az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdése szerinti, jogalkotási aktusok elfogadása iránti javaslat tételére vonatkozó jogkör főszabály szerint és ellenkező rendelkezés hiányában a Bizottságot illeti meg az EUSZ 17. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel összhangban, ettől még az EUSZ 14. cikk (1) bekezdésének és az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésének megfelelően a Parlament és a Tanács gyakorolja együttesen a jogalkotási tevékenységet. Az EUMSZ 289. cikk (1)–(3) bekezdéséből ugyancsak kitűnik, hogy jogalkotási aktus minden olyan aktus, amelyet jogalkotási eljárással fogadtak el, azaz egyrészt minden olyan rendelet, irányelv vagy határozat, amelyet az EUMSZ 294. cikkben leírt rendes jogalkotási eljárás keretében fogadott el a Bizottság javaslatára a Parlament és a Tanács, másrészt minden olyan rendelet, irányelv vagy határozat, amelyet különleges jogalkotási eljárás keretében fogad el a Tanács közreműködésével az Európai Parlament vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács”.

61. A Törvényszék az említett ítélet 103. pontjában azzal folytatja, hogy „[k]övetkezésképpen amikor a Bizottság valamely – akár jogalkotási természetű – aktusra vonatkozó javaslatot készít elő és dolgoz ki, ő maga nem jogalkotói minőségben jár el, mivel egyrészt ezen előkészítési és kidolgozási eljárás szükségszerűen megelőzi a szűk értelemben vett jogalkotási eljárást, amelynek során egyébiránt magának a javaslat tárgyát képező aktusnak a természetét is meg kell határozni, másrészt a jogalkotási tevékenységet a Parlament és a Tanács gyakorolja”.

62. A megtámadott ítélet 105. pontjában a Törvényszék a fellebbező érveire válaszul megállapítja, hogy „még azt feltételezve is, hogy a kért dokumentumok az 1049/2001 rendelet 12. cikk[ének] (2) bekezdés[e] értelmében »jogalkotási dokumentumoknak« minősülnek, meg kell jegyezni, hogy e rendelkezés kizárólag ugyanezen rendelet »4. és 9. cikk[ének] figyelembevételével« alkalmazható […]. Márpedig, amint az megállapítást nyert [ezen ítélet] 97. és 99. pont[já]ban, az említett rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének alkalmazása során a Bizottságnak mindaddig jogában áll azt vélelmezni, hogy a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele főszabály szerint súlyosan veszélyezteti politikai javaslat kidolgozására irányuló döntéshozatali eljárását, amíg ez utóbbi címén meg nem hozza határozatát”.

63. Jóllehet a Bizottság szigorú értelemben nem minősül „jogalkotónak”, úgy vélem, hogy a jogalkotási folyamatban ha nem is kvázi törvényhozónak, de mindenképpen a jogalkotás elengedhetetlen résztvevőjének szerepét tölti be, amelynek közreműködése nélkül az Unió jogalkotói tevékenysége nem létezne. Amint arra ugyanis a Bíróság a 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítéletben [22] emlékeztetett, „az EUSZ 17. cikk (2) bekezdése értelmében az Unió jogalkotási aktusait kizárólag »a Bizottság javaslata alapján« lehet elfogadni, kivéve azon […] esetet, amikor a Szerződések eltérően rendelkeznek”. [23] A Bizottságnak kell „arról határoznia, hogy előterjeszt-e, vagy sem valamely jogalkotási aktusra irányuló javaslatot, kivéve azon […] esetet, amikor az uniós jog értelmében köteles

21 Lásd ebben az értelemben: 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 32. és 33. pont).

22 C-409/13, EU:C:2015:217.

23 Lásd: ezen ítélet 68. pontja.

ilyen javaslatot tenni. E hatáskör alapján valamely jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztése esetén szintén a Bizottság – amely intézmény az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének megfelelően előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket – feladata e javaslat tárgyának, céljának és tartalmának a meghatározása”. [24]

64. Másfelől magának az 1049/2001 rendelet 12. cikke (2) bekezdésének a szövege, valamint e rendelet szerkezete és célja alapján úgy vélem, hogy az Unió dokumentumaiba való szélesebb körű betekintés joga szempontjából nem annyira az intézmény, mint inkább e dokumentumok jellege a meghatározó.

65. E cikk ugyanis, amely megismétli az említett rendelet (6) preambulumbekezdését – amely, hangsúlyozom, szélesebb körű hozzáférését biztosít a dokumentumokhoz, amennyiben az intézmények jogalkotói minőségben járnak el –, előírja, hogy „a 4. és 9. cikk figyelembevételével […] a jogalkotási dokumentumokat, vagyis a tagállamokban vagy azok számára jogilag kötelező jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokat kell közvetlenül hozzáférhetővé tenni”.

66. Így, amint arra a jelen indítvány 57. pontjában emlékeztettem, az átláthatóság a jogalkotás területén hozzájárul a demokrácia megerősítéséhez, mivel lehetővé teszi a polgárok számára mindazon információk ellenőrzését, amelyek valamely jogalkotási aktus alapjául szolgáltak. Annak lehetősége ugyanis, hogy az állampolgárok megismerjék a jogalkotási tevékenységek alapjait, a demokratikus jogaik tényleges gyakorlásának feltételét képezi.

67. Márpedig, mivel a Bizottság az, amelytől a jogalkotási aktusok erednek, éppen az általa a jogalkotási folyamat keretében előkészített és kidolgozott dokumentumokon alapulnak azok a jogalkotási aktusok, amelyeket a polgárok jogosultak megismerni. Így tehát ezek azok a dokumentumok, amelyekhez a szélesebb körű hozzáférést az 1049/2001 rendeletnek a (6) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 12. cikkének (2) bekezdése értelmében biztosítania kell.

68. A hatásvizsgálatok és az ezeket követő jelentések pontosan az ilyen kategóriájú dokumentumok közé tartoznak. A Bizottság ugyanis egy jogalkotási javaslat tárgyának, céljának és tartalmának meghatározása érdekében többek között hatásvizsgálatokat alkalmaz, amelyek lehetővé teszik az adott helyzet adatainak tényleges és dokumentált értékelését, valamint az ilyen jogszabály esetleges elfogadásának előrelátható következményeire vonatkozó elemzést. Amint az a hatásvizsgálatra vonatkozó iránymutatásból [25] kiderül, „[a] hatásvizsgálat a jogalkotási javaslatok előkészítése során követendő logikus lépések együttese. Olyan eljárás, amelynek folyamán, a politikai döntéshozók szándéka szerint, a számba vehető politikai opciók előnyeiről és hátrányairól információkat gyűjtenek lehetséges hatásaik vizsgálata útján. Ezen eljárás eredményeit a [hatásvizsgálati] jelentés foglalja össze és mutatja be”. [26]

69. Következésképpen véleményem szerint kétségtelen, hogy a hatásvizsgálatokra vonatkozó jelentésekhez az 1409/2001 rendelet rendelkezéseinek megfelelően széles körű hozzáférést kell biztosítani. A bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem tehát ezekre nem alkalmazható.

70. Azok a dokumentumok ugyanis, amelyeknek a bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelem fennállását a Bíróság elismerte, mind egy folyamatban lévő közigazgatási, illetve bírósági eljáráshoz kapcsolódnak. [27]

71. A jelen ügy ettől teljes mértékben eltér.

24 Lásd: az említett ítélet 70. pontja.

25 A hatásvizsgálatra vonatkozó, a Bizottság által 2009. január 15-én elfogadott iránymutatás (SEC(2009) 92).

26 Lásd: az iránymutatás 5. pontja.

27 Lásd: 2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 78. pont).

72. Itt egy jogalkotási jellegű eljárásról van szó, nem pedig közigazgatási vagy bírósági eljárásról, amelyre vonatkozóan maga az uniós jogalkotó biztosítja a fokozott átláthatóságot.[28] Ebből a dokumentumokhoz való hozzáférés olyan joga következik, amely nélkül ez a biztosítani kívánt átláthatóság nem létezhetne. A Bíróság a 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítéletben[29] emlékeztetett ennek okaira, amikor kimondta, hogy „épp [a jogalkotási folyamattal] kapcsolatos átláthatóság az, amely – a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve – hozzájárul az intézményeknek az európai 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”.[30]

73. A Maastrichti Szerződés elfogadásával a tagállamok felismerték ezen elv fontosságát, és felhívták a Bizottságot, hogy haladéktalanul nyújtson be a Tanácsnak egy jelentést azokról az intézkedésekről, amelyek célja, hogy javítsák a nyilvánosság hozzáférését az intézmények rendelkezésére álló információkhoz.[31] Ezt az EKSz 255. cikknek (jelenleg EUMSZ 15. cikk) az Amszterdami Szerződésbe történő beillesztése, és különösen az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés jogát alapvető jogként elismerő Charta 42. cikkében történő szabályozása követte.

74. A bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem kivétel ezen alapvető jog alól, és így megszorítóan kell értelmezni, amint arra a Bíróság több alkalommal, többek között a 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítéletben[32] is felhívta a figyelmet.

75. Ezen túlmenően láthattuk, hogy az 1049/2001 rendelet rendelkezéseinek megfelelően a Bizottság megőrzi a jogát arra, hogy megtagadja a dokumentumaihoz való hozzáférést, amennyiben ezt a konkrét esetben a döntéshozatali eljárás súlyos veszélyeztetésének kockázata indokolja, és ha ellenőrizte, hogy nem áll fenn az e dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez fűződő nyomós közérdek. Márpedig a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem alkalmazása melletti döntés egy, a jelen ügyhöz hasonló helyzetben a valóságban felborítja az e rendelet által felállított rendszer egyensúlyát. A Bizottság ugyanis így mentesülhet az említett dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadására vonatkozó konkrét és egyedi indokolás kötelezettségétől, és attól, hogy a megtagadást általános jellegű megállapításokra alapozza. Emellett a Bizottság dokumentumához való hozzáférést kérelmező félnek kell bizonyítania a nyomós közérdek fennállását. Mindez ténylegesen a bizonyítási teher megfordulásához vezet, ami összeegyeztethetetlen a Charta 42. cikkével, a Bíróságnak a jelen ítéletben fentebb hivatkozott ítélkezési gyakorlatával és magával az uniós jogalkotónak a jogalkotási dokumentumokra vonatkozó szándékával is.

76. Ráadásul a Bizottság állításával ellentétben úgy vélem, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a megtámadott ítélet 106. pontjában, amikor megállapította, hogy a Bíróság a 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítéletben[33] „mondta ki először […], hogy az intézmények alapíthatják álláspontjukat általános vélelmekre” egy jogalkotási dokumentummal kapcsolatban. A Törvényszék ugyanis éppen ezen ítélet 46., 47 és 50. pontjával foglalkozik. Márpedig ezek a pontok azon magyarázatok részét képezik, amelyeket a Bíróság a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemmel érintett intézmény által lefolytatandó vizsgálatra vonatkozóan és az ezt követő indokolás tartalmát érintően kifejt. A Bíróság csak ezt követően kezd bele a fellebbezők által hivatkozott jogalapok vizsgálatába. A Bíróságnak a 46., 47. és 50. pontban szereplő puszta figyelemfelhívása nem értelmezhető tehát annak megállapításaként, hogy egy intézmény az ilyen esetekben általános vélelmekből indulhat ki.

28 Lásd: az 1049/2001 rendelet (6) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 12. cikkének (2) bekezdése.

29 C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374.

30 Lásd: ezen ítélet 59. pontja.

31 Lásd: a Maastrichti Szerződéshez mellékelt, az információhoz való hozzáférés jogáról szóló 17. sz. nyilatkozat.

32 C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374.

33 C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374.

77. Ennek következtében, a fentiekre tekintettel azon az álláspontón vagyok, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 100–106. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását érvényesen alapíthatta a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelemre.

2. Az első jogalapnak a Bíróság ítélkezési gyakorlatának állítólagos téves alkalmazásán alapuló első részéről

a) A felek érvelése

78. A ClientEarth a finn és a svéd kormánnyal egyetértésben úgy véli, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 55–127. pontjában tévesen alkalmazta a Bíróságnak a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem elfogadására vonatkozó ítélkezési gyakorlatát. Ennek megfelelően a Törvényszék figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy a Bíróság korábban már úgy határozott, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot annak elismerésével, hogy a Bizottság a bizalmas jelleg vélelmének körét jogszerűen kiterjesztheti a különböző tagállamok jogszabályainak a környezetre vonatkozó uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos tanulmányokra. A Bíróság tehát a hangsúlyt „az ilyen vélelem szigorú értelmezésének és alkalmazásának követelményé[re helyezte], amely vélelem ugyanis kivételt képez a hozzáférés iránti kérelemben szereplő egyes dokumentumoknak az érintett intézmény általi konkrét és egyéni vizsgálatára vonatkozó kötelezettség alól […], valamint általánosabban az uniós intézmények dokumentumaihoz való, lehető legteljesebb körű hozzáférés elve alól”. [34]

79. A Törvényszék, amikor a hatásvizsgálatok vonatkozásában elismerte a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelmet, figyelmen kívül hagyta ezt a követelményt, valamint a Szerződésben és az 1049/2001 rendeletben biztosított átláthatóság elvének alapvető jellegét.

80. Másfelől a fellebbező azt kifogásolja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 67. pontjában a Bíróság ítélkezési gyakorlatából arra következtetett, hogy egy általános vélelem akkor ismerhető el, ha a szóban forgó eljárás „megfelelő lefolytatása” ezt megköveteli, jóllehet az ilyen vélelem elismerésével érintett ügyek kizárólag folyamatban lévő bírósági vagy közigazgatási eljáráshoz kapcsolódó dokumentumokra vonatkozhatnak, a Bizottság ez utóbbi esetekben a Szerződések őreként és az uniós jogot végrehajtó szervezetként jár el, továbbá ezeket a feltételezéseket a fegyveregyenlőség elve és hasonló megfontolások alapján, illetve amiatt fogadták el, mert az ilyen dokumentumokhoz való hozzáférés az önvédelemre való képességének veszélyeztetése révén az érintett intézménynek vagy harmadik személyeknek a Bizottság által átadásra kerülő információk bizalmas jellegének megőrzéséhez fűződő érdekei közvetlen sérelmének kockázatával jár.

81. Emellett a fellebbező és a finn kormány úgy véli, hogy a Bíróság azokban az ügyekben, amelyekben elismerte a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelmet, ezt az elismerést azzal indokolta, hogy az ilyen vélelmet egy, a dokumentumokhoz való hozzáférést valamilyen módon korlátozó vagy harmadik személyeknek az ilyen dokumentumokhoz való hozzáférését megtiltó szabályozás fennállása kifejezetten indokolja. [35]

34 Lásd: 2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 80. és 81. pont).

35 A ClientEarth e címen a 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítéletre (C-365/12 P, EU:C:2014:112) hivatkozik. A finn kormány többek között a 2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítéletre (C-139/07 P, EU:C:2010:376), a 2012. június 28-i Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítéletre (C-404/10 P, EU:C:2012:393), a 2012. június 28-i Bizottság kontra Agrofert Holding ítéletre (C-477/10 P, EU:C:2012:394) és a 2013. november 14-i LPN és Finnország kontra Bizottság ítéletre (C-514/11 P és C-605/11 P, EU:C:2013:738) hivatkozik.

82. A fellebbező szerint a Törvényszék továbbá azért is tévesen alkalmazta a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, mert a vitatott dokumentumok nem egy közigazgatási eljárásra vonatkoznak, amelyben a Bizottság feladata az uniós jog betartásának biztosítása, és egy bírósági eljárásra sem, és mert az ilyen dokumentumokhoz való hozzáférés nem érinti a Bíróság ítélkezési gyakorlatával általában védett érdekeket, továbbá mert ez a hozzáférés nem részesíti előnyben harmadik személyek, különösen a ClientEarth érdekeit, hiszen ez utóbbi olyan nem kormányzati szervezet, amelynek célja a környezet védelme, és nem szándékozik magánérdekeket segíteni.

83. A Bizottság erre azt válaszolja, hogy a Bíróságnak a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem elismerésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatából semmiképpen sem következik olyan szabály, mely szerint a Bizottságnak az ilyen vélelmek alkalmazása során az uniós jogot végrehajtó szervként kellene eljárnia. Ezzel szemben úgy véli, hogy a Törvényszék helyesen alkalmazta ezt az ítélkezési gyakorlatot, amikor a megtámadott ítélet 68–75. 78. és 97. pontjában megállapította, hogy a vitatott dokumentumokhoz hasonló dokumentumok bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelem elismerése egyfelől feltételezi, hogy ezek a dokumentumok egyetlen és azonos kategóriába tartoznak, másfelől, figyelembe véve a politikai javaslatok Bizottság általi előkészítésére vonatkozó szabályokat, a kért dokumentumokhoz való hozzáférés – amennyiben még folyamatban van – ezt a különleges eljárást súlyosan veszélyeztetheti.

84. A Bizottság továbbá fenntartja, hogy ellentétben azzal, amire a fellebbező utalt, az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése éppen arról szól, hogy az intézmények döntéshozatali eljárásának hatékonysága olyan saját érdeknek minősül, amelynek védelme indokolhatja a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáférése alóli kivételeket.

b) Értékelés

85. A fellebbező szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem elfogadására vonatkozó ítélkezési gyakorlatot.

86. A megtámadott ítélet 66. pontjában a Törvényszék rámutat, hogy „[a Bíróság] ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy ahhoz, hogy egy általános vélelemre érvényesen hivatkozni lehessen a dokumentumokhoz való hozzáférés iránt az 1049/2001 rendelet alapján kérelmet előterjesztő személlyel szemben, az szükséges, hogy a kért dokumentumok azonos kategóriáiba tartozzanak, vagy azonos természetűek legyenek”. Majd ezen ítélet 67. pontjában megállapítja, hogy „ezen ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az általános vélelmek alkalmazását alapvetően annak feltétlen szükségessége szabja meg, hogy biztosítani kell a szóban forgó eljárások helyes működését, és garantálni kell azt, hogy azok céljai ne kerüljenek veszélybe. Tehát egy általános vélelem elismerése alapulhat azon, hogy bizonyos eljárások dokumentumaihoz való hozzáférés nem összeegyeztethető ugyanezen eljárás megfelelő lefolytatásával, továbbá azon a kockázaton, hogy e hozzáférés veszélyezteti ezen eljárásokat, tekintve, hogy az általános vélelmek – a harmadik felek általi beavatkozás korlátozásával – lehetővé teszik az eljárás lefolytatása integritásának megőrzését”. A Törvényszék annak kifejtésével folytatja, hogy „[a] valamely uniós intézmény előtt folyó, azon eljárásra vonatkozó jogi aktus által előírt különös szabályok alkalmazása, amelynek érdekében a kért dokumentumokat létrehozták, egyike azon kritériumoknak, amelyek igazolhatják az általános vélelem elismerését”.

87. A fentiekből az derül ki, hogy a Törvényszék szerint a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem alkalmazása során három szempontot kell figyelembe venni: a dokumentumok azonos kategóriába kell, hogy tartozzanak, vagy azonos jellegűek kell, hogy legyenek, az e dokumentumokhoz való hozzáférésnek gátolnia kell az érintett eljárás megfelelő lefolytatását, és léteznie kell olyan jogszabályi rendelkezésnek, amely kifejezetten a kért dokumentumokhoz való hozzáférés módjait szabályozza. Ez utóbbi feltétel a Törvényszék szerint nem meghatározó szempont. [36]

36 Lásd: a megtámadott ítélet 76. és 77. pontja.

88. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából vitathatatlanul kiderül, hogy a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem alkalmazása csak akkor lehetséges, ha a kérdéses dokumentumok azonos jellegűek.[37] Ezzel szemben, még ha azon öt eset között, amelyben a Bíróság ezeket a vélelmeket elismeri,[38] valóban szerepel is a különleges eljárások megfelelő lefolytatása, akkor sem hiszem, hogy ezeket a vélelmeket minden egyes eljárásban, köztük a jogalkotási eljárásokban is alkalmazni lehetne. Amint ugyanis a Bíróság a 2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítéletben[39] rámutatott, „[…] valamennyi [olyan] ügyben [, amelyben a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem elfogadásra került], a hozzáférés szóban forgó megtagadása dokumentumok olyan csoportjára vonatkozott, amelyeket egyértelműen jellemzett, hogy együttesen egy folyamatban lévő közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz tartoztak”.[40]

89. Úgy tűnik, hogy ebben, a megtámadott ítéletet néhány hónappal megelőzően hozott ítéletben a Bíróság a megtámadott ítélettel ellentétben a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem alkalmazásának lehetőségét egyértelműen kizárólag azokra az esetekre korlátozta, amelyekben azok a dokumentumok, amelyeknek a hozzáférhetővé tételét kérték, folyamatban lévő közigazgatási vagy bírósági eljárások részét képezik. E tekintetben, amint arra a ClientEarth emlékeztet, a Bíróság egyértelműen elutasította a bizalmas jelleg vélelme körének kiterjesztését a különböző tagállamok jogszabályainak a környezetre vonatkozó uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos olyan tanulmányokra, amelyeket egy vállalkozás a Bizottság kérésére és költségére készített, és amelyek az e tanulmányokhoz való hozzáférés megtagadására vonatkozó határozat megküldésének időpontjában nem kapcsolódtak kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszához.[41]

90. Másfelől, amint azt a jelen indítvány 72–75. pontjából megállapítottam, nemcsak az elsődleges és a másodlagos jog szövegéből, de a Bíróság ítélkezési gyakorlatából is az következik, hogy az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés, amely az átláthatóság elvének kifejeződése, egy olyan jog, amely alóli kivételeket annál is inkább szigorúan kell értelmezni, mivel alapvető jogról és a jelen ügyben jogalkotási dokumentumokról van szó.

91. Ennélfogva, még ha a Törvényszék a megtámadott ítélet 58–61. pontjában helyesen emlékeztetett is a Bíróságnak az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférési jog alóli kivételekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatára, véleményem szerint nem vonta le a vitatott dokumentumok különleges jellegének megfelelő szükséges következtetéseket.

92. Ennek következtében a Törvényszék tévesen értelmezte a jogot, amikor az 55–127. pontban tévesen alkalmazta a Bíróság ítélkezési gyakorlatát.

3. Az első jogalap második részéről, amely azon alapul, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy a vitatott dokumentumok bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelem felállításának jogalapja az EUSZ 17. cikk (1)–(3) bekezdése

a) A felek érvelése

93. Az első jogalap második részében a ClientEarth a finn és a svéd kormánnyal egyetértésben azt állítja, hogy a Törvényszék nem alapíthatta volna a vitatott dokumentumok bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelmet az EUMSZ 17. cikk (1)–(3) bekezdésére. Elsőként úgy véli, hogy a döntéshozatali folyamat fokozott átláthatósága a Bizottság függetlenségét erősíti, és a Törvényszék által

37 Lásd többek között: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50. pont).

38 Lásd: a jelen indítvány 56. pontja.

39 C-612/13 P, EU:C:2015:486.

40 Lásd: ezen ítélet 78. pontja.

41 Lásd: az említett ítélet 77–82. pontja

a megtámadott ítélet 55–99. pontjában tett megállapítással ellentétben nem vezet a Bizottságnak a mindenfajta külső befolyásnak és nyomásgyakorlásnak való nagyobb mértékű kiszolgáltatottságához, ami meggátolná ez utóbbit abban, hogy teljes mértékben függetlenül és a köz érdekében töltse be az EUSZ 17. cikk (1)–(3) bekezdésében ráruházott szerepét.

94. A fellebbező szerint éppen ellenkezőleg, amint arra a Bíróság a 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet[42] 45. pontjában rámutatott, egy demokratikus rendszerben a nagyobb átláthatóság erősíti a polgárok irányában a közigazgatás legitimációját, hatékonyságát és felelősségét. A vitatott dokumentumokhoz hasonló dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés tehát nemcsak a külső nyomással szembeni erősebb ellenállást teszi lehetővé azáltal, hogy a hatáselemzés nyitottsága a külvilág számára láthatóbbá teszi ezeket a nyomásgyakorlásokat, hanem a polgárokat is hozzásegíti ahhoz, hogy jobban megértsék a döntéshozatali eljárás kihívásait, és adott esetben vitát kezdeményezzenek, anélkül hogy veszélyeztetnék a Bizottság függetlenségét vagy az ez utóbbit megillető gondolkodási szabadságot.

95. Másfelől a ClientEarth azt állítja, hogy a Bíróság egyértelműen kimondta a 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet[43] 62. és 63. pontjában, hogy egy intézmény nem tagadhatja meg a hozzáférést és hivatkozhat a függetlenségének veszélyeztetésére csupán azzal az indokkal, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés a külső nyomás kockázatával járhat.

96. Másodsorban a fellebbező úgy véli, hogy az EUSZ 17. cikk nem minősülhet olyan jogalapnak, amely lehetővé teszi a Bizottság számára a dokumentumaihoz való hozzáférés megtagadását azon indokkal, hogy hozzáférhetővé tételük súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatali eljárást. A fellebbező szerint ugyanis egy ilyen megközelítés az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférési jog alóli kivételek túlzott mértékű kiterjesztésének veszélyével járhat, mivel ezáltal a Bizottságnak e jog megtagadásakor csupán az EUSZ 17. cikkre kell hivatkoznia. A ClientEarth ezzel kapcsolatban Cruz Villalón főtanácsnoknak a ClientEarth kontra Bizottság ügyre és ClientEarth és PAN Europe kontra Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság ügyre[44] vonatkozó indítványának 43–45. pontjára hivatkozik. A fellebbező hozzáteszi, hogy ez a megközelítés, amennyiben a Bíróság jóváhagyná, ellentétes lenne azzal az elvvel, amely szerint a hozzáférési jog gyakorlása alóli minden kivételt megszorítóan kell értelmezni.

97. A Bizottság erre azt válaszolja, hogy a fellebbező állításával ellentétben a politikai javaslatok Bizottság általi előkészítésére és kidolgozására vonatkozó szabályok nem írják elő, hogy ez utóbbi folyamatos párbeszédet folytasson az érdekelt felekkel. Rámutat, hogy ezzel szemben, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 79–84. és 96. pontjában helyesen megállapította, amennyiben ilyen állandó párbeszéd kezdődne, többek között a vitatott dokumentumokhoz hasonló dokumentumok közzétételét követően, a Bizottság elveszítené a szükséges döntéshozatali autonómiáját, és képtelenné válna az EUSZ 17. cikk (3) bekezdése szerinti teljesen független döntéshozatalra.

98. A fellebbező azon érvére vonatkozóan, amely szerint a döntéshozatali eljárás megismerése nem fosztaná meg a Bizottságot a függetlenségétől, ez utóbbi azt válaszolja, hogy ha a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem ezen eljárás megfelelő megértésére irányul, a fellebbező vagy bármely már érdekelt fél igazán megvárhatja e dokumentum közzétételét az eljárásnak a jogalkotási javaslattal vagy a kezdeményezés megszüntetésével történő lezárulását követően.

42 C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374.

43 C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374.

44 C-612/13 P és C-615/13 P, EU:C:2015:219.

b) Értékelés

99. A fellebbező lényegében a Törvényszék azon megállapítását kifogásolja, hogy a Bizottság indokoltan alkalmazta a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelmet a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásakor, mivel „egy ilyen általános vélelem felmerül a politikai javaslatok, köztük adott esetben a jogalkotási aktusok Bizottság általi előkészítésére és kidolgozására irányadó szabályokat illetően”. [45]

100. A Törvényszék, miután a megtámadott ítélet 79–82. pontjában emlékeztetett a Bizottság által a jogalkotási eljárásban betöltött szerepre, megállapította, hogy a Bizottságnak képesnek kell lennie arra, hogy a politikai javaslatok előkészítése és kidolgozása során teljes mértékben függetlenül és az általános érdek szolgálatában járjon el. [46] Miután kifejtette a hatásvizsgálatok szerepét, és elfogadta, hogy ezek az elemzések a Bizottság politikai javaslatok előkészítésére és kidolgozására irányuló döntéshozatali eljárásának átláthatóságára és nyitottságára, valamint az érdekelt személyeknek az említett eljárásokban való részvételére vonatkozó célkiűzések körébe tartoznak, [47] a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy azt követően, hogy konzultált az érdekelt felekkel, és összegyűjtötte az információkat, a Bizottság számára lehetővé kell tenni, hogy az általa javasolt politikai kezdeményezésekre vonatkozó önálló, bármiféle külső nyomás vagy akár csak harmadik felek részéről történő befolyásolás nélküli döntéshozatal érdekében gondolkodási szabadságot élvezhessen. [48] Egészen pontosan a Törvényszék úgy határozott ezen ítélet 95. pontjában, hogy a Bizottság jogalkotás területén fennálló „kezdeményezési jogkör[e] védelemre szorul minden olyan, köz- vagy magánérdeken alapuló befolyással szemben, amely – a szervezett konzultációkon kívül – arra próbálja kényszeríteni a Bizottságot, hogy politikai kezdeményezést fogadjon el, módosítson, vagy akár attól elálljon, és amely ekként meghosszabbítaná és akár bonyolítaná is az ezen intézményen belüli megbeszéléseket”.

101. Ennek megfelelően a Törvényszék az említett ítélet 96. pontjában megállapította, hogy „mivel – amint az a [megtámadott ítélet] 88. pont[já]ból következik – a hatásvizsgálati jelentés tartalmazza az e szakaszban számba vett különböző politikai opciók összevetését, e – jóllehet csak tervezés alatt álló – jelentésnek, valamint az erre vonatkozóan a testület által kialakított véleményeknek a hozzáférhetővé tétele növeli annak a kockázatát, hogy harmadik személyek a Bizottság által szervezett nyilvános konzultáción kívül megkísérlik célzott módon befolyásolni a Bizottság valamely politikai opció melletti döntését és a Bizottság által elfogadandó politikai javaslat tartalmát. Ugyanazok a személyek vagy szervezetek, akik vagy amelyek észrevételeket terjesztettek elő a nyilvános konzultáció alkalmával – amennyiben azonnal hozzáférésük lenne a hatásvizsgálati jelentés dokumentumaihoz –, új észrevételeket vagy bírálatokat terjeszthetnének elő a tervezett opciók és feltevések tekintetében, pontosan arra való hivatkozással, hogy álláspontjukat nem vették kellő módon figyelembe, miközben a Bizottság számára lehetővé kell tenni, hogy a konzultáció nyilvános szakaszát követően önálló, időlegesen bármiféle külső hatást és nyomást nélkülöző gondolkodási szabadságot élvezhessen”.

102. Mindenekelőtt, amint az az előzőekből kiderül, nem gondolom, hogy egy intézmény a vitatott dokumentumokhoz hasonló dokumentumok vonatkozásában alkalmazhatja a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelmet.

103. Másfelől a Bíróság ítélkezési gyakorlata megerősíti ezt a megállapítást, amint arra a fellebbező hivatkozik. A Bíróság ugyanis a 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítéletben [49] egy jogalkotási dokumentum vonatkozásában megállapította, hogy „épp az ezzel kapcsolatos átláthatóság az, amely – a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve – hozzájárul az intézményeknek

45 Lásd: a megtámadott ítélet 78. pontja.

46 Lásd: a megtámadott ítélet 83. és 84. pontja.

47 Lásd: az említett ítélet 85–93. pontja.

48 Lásd: a megtámadott ítélet 94. pontja.

49 C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374.

az európai 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”.[50]

104. Ezt követően a Bíróság megállapította, hogy „azon érv[…]vel kapcsolatban, mely szerint a Jogi Szolgálat […] által a jogalkotási eljárások keretében megfogalmazott jogi vélemények közzétételének lehetősége megkérdőjelezné a Jogi Szolgálat függetlenségét, meg kell állapítani, hogy ez az aggodalom áll az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt kivétellel védeni kívánt érdekek középpontjában is. Ez a kivétel ugyanis […] az intézmények ahhoz fűződő érdekének védelmére irányul, hogy adott kérdésekről jogi véleményeket kérhessenek, valamint őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphassanak”. A Bíróság annak kifejtésével folytatta, hogy „[h]angsúlyozni kell azonban, hogy a Tanács ezzel kapcsolatban mind az Elsőfokú Bíróság, mind pedig a Bíróság előtt egyszerű állításokra hagyatkozott, amelyeket semmilyen módon nem támasztott alá részletes érvelés. Márpedig az alábbi megfontolásokra tekintettel nem állapítható meg, hogy az említett érdek sérelmének bármilyen – észszerűen előrelátható, és nem pusztán feltételezésen alapuló – valódi kockázata állna fenn”.[51]

105. Végül a Bíróság ugyanezen ítélet 64. pontjában megállapította, hogy „[a] Tanács Jogi Szolgálata által megfogalmazott vélemények tartalmának befolyásolására irányuló esetleges nyomásgyakorlással kapcsolatban elegendő megállapítani, hogy még ha fel is tételeznénk, hogy a Jogi Szolgálat tagjai e célból törvénytelen nyomásgyakorlásnak lennének kitéve, akkor is maga a nyomásgyakorlás lenne az – nem pedig a jogi vélemények közzétételének lehetősége –, ami veszélyeztethetné ezen intézmény ahhoz fűződő érdekét, hogy őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphasson, és nyilvánvalóan a Tanács feladata lenne az ennek megszüntetéséhez szükséges intézkedések meghozatala”.

106. Úgy vélem, ebből az ítéletből az következik, hogy jóllehet a Tanácshoz hasonlóan a Bizottság számára is biztosítani kell a külső nyomás nélküli gondolkodási szabadságot annak érdekében, hogy megőrizhesse a jogalkotás területén fennálló függetlenségét, és ez utóbbi e címen indokolhatja az 1049/2001 rendelet 4. cikkével a jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását, azonban bizonyítania kell, hogy fennáll a döntéshozatali eljárás észszerűen előrelátható, nem pusztán hipotetikus, tényleges veszélyeztetettsége.

107. Ennélfogva úgy vélem, hogy ezzel az ítélkezési gyakorlattal nem összeegyeztethető annak elismerése, hogy egy intézmény valamely bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelemre hivatkozhat egy jogalkotási dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásakor, még akkor sem, ha – amint láthattuk – e vélelmet általános jellegű megállapításokkal támasztja alá. Végül úgy gondolom, hogy a Bíróság a 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítéletben[52] éppen a jogi vélemények, jogalkotási dokumentumok bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelem alkalmazásának lehetőségét vetette el, mivel ezen ítélet 57. pontjában úgy ítélte meg, hogy „az Elsőfokú Bíróság tévesen ítélte úgy, hogy a Tanács Jogi Szolgálatának a jogalkotási kérdésekre vonatkozó véleményei tekintetében fennáll a bizalmas kezelés általános szükségessége”.

108. Következésképpen a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 97. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy „a Bizottságnak jogában áll azt vélelmezni – anélkül, hogy a hatásvizsgálati jelentés előkészítésének keretében összeállított minden egyes dokumentumot konkrét és egyedi módon megvizsgálna –, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tétele főszabály szerint súlyosan veszélyezteti politikai javaslat kidolgozására irányuló döntéshozatali eljárását”.

50 Lásd: ezen ítélet 59. pontja.

51 Lásd: az említett ítélet 62. és 63. pontja.

52 C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374.

4. Az első jogalap harmadik részéről, amely azon alapul, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor nem vizsgálta az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése által védett érdek egyedi, konkrét és tényleges sérelmének fennállását

a) A felek érvelése

109. A ClientEarth az első jogalap harmadik részében a svéd kormánnyal egyetértésben arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ismerte el a vitatott dokumentumok bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelmet, hogy nem vizsgálta, hogy az ilyen típusú dokumentumok hozzáférhetővé tétele nem jár-e az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében védett érdek egyedi, konkrét és tényleges sérelmének kockázatával.

110. A fellebbező ugyanis úgy véli, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően az uniós intézmények csak akkor tagadhatják meg a dokumentumaikhoz való hozzáférést, ha magyarázatot adnak arra, hogy az e dokumentumokhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen hogyan sérthetne valamely kivétellel védett érdeket,[53] és ez abban az esetben is szükséges, ha a szóban forgó intézmény egy meghatározott dokumentumtípusra vonatkozó általános vélelemből indul ki. A fellebbező szerint ez a megelőző cselekmény ahhoz szükséges, hogy valamennyi polgár megismerhesse a kérelme elutasításához vezető okokat, és biztosítható legyen, hogy a szélesebb körű hozzáférés elve alóli kivétel kizárólag akkor lehessen indokolt, ha a kért dokumentumokhoz való hozzáférés egyedileg és ténylegesen veszélyezteti az e rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében védett érdeket.

111. Márpedig a ClientEarth fenntartja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 96. pontjában megállapította, hogy a Bizottságnak lehetőségében állt a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását általános és feltételezett megállapításokra alapítani. A fellebbező ugyanis úgy véli, hogy a Törvényszék által elfogadottakkal ellentétben nem elég csak állítani, hogy a hozzáférhetővé tétel egyedileg és ténylegesen veszélyezteti az érintett intézmény döntéshozatali eljárását, mivel egy harmadik személy megkísérelheti a hatásvizsgálatban megjelölt politikai határozatok befolyásolását. Visszaélésszerű lehet tehát a Bizottság hivatkozása az ilyen általános és hipotetikus jellegű indoklásra az ilyen dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásának indokolása céljából.

112. A finn kormány hozzáteszi, hogy véleménye szerint nem lehet a vitatott dokumentumokban található információk hozzáférhetővé tételét automatikusan a Bizottság döntéshozatali folyamatát az említett rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében „súlyosan veszélyeztetőnek” tekinteni.

113. A Bizottság erre először is azt a választ adja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 96. pontjában kifejtette, hogy a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele milyen objektív, valós és egyedi kockázattal jár a döntéshozatali eljárásokra. Ennek megfelelően ez a kockázat azt jelenti, hogy az ilyen hozzáférhető tétel lehetővé teszi azon személyek számára, akik a nyilvános konzultáción már benyújtották észrevételeiket, hogy új észrevételeket vagy bírálatokat terjesszenek elő, és így veszélyeztessék a Bizottságot megillető gondolkodási szabadságot. Másodsorban a Bizottság arra hivatkozik, hogy amint a Törvényszék a megtámadott ítélet 120. pontjában rámutatott, a fellebbező figyelmen kívül hagyta azon általános vélelem legfőbb jellemzőjét és tárgyát, amely, amennyiben elismerésre kerül, lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy az elutasítást általános jellegű indokokra alapítsa, és hogy eltekinthessen a kért dokumentumok konkrét és egyedi vizsgálatától.

53 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet (C-365/12 P, EU:C:2014:112, 64. pont).

b) Értékelés

114. Értelmezésem szerint a fellebbező úgy gondolja, hogy amikor egy intézmény a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem alapján tagadja meg a dokumentumokhoz való hozzáférést, egyúttal köteles volna megvizsgálni, hogy az ilyen típusú dokumentum az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében védett érdek sérelmének egyedi, konkrét és tényleges kockázatával jár-e. Valójában azt állítja, hogy az intézmény által végzendő vizsgálat ugyanaz, mint amely a dokumentum egyedi és konkrét vizsgálata esetén kötelező.

115. Nem osztom ezt a véleményt. Emlékeztetek arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint „helyénvaló, hogy a[z érintett intézmény] [a dokumentumokba történő betekintés megtagadásával] kapcsolatban a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre alapítsa az álláspontját, mivel az azonos természetű dokumentumok hozzáférhetővé tételére irányuló kérelmek esetében egymáshoz hasonló általános megfontolások alkalmazhatók”.[54] A bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem tehát lehetővé teszi az erre hivatkozó intézmény számára, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását azzal a kockázattal indokolja, amelyet főszabály szerint egy ilyen típusú dokumentum hozzáférhetővé tétele jelent. Így a Bíróság elismerte, hogy ez a veszély a védelemhez való jognak vagy a fegyveregyenlőség elvének, sőt általában az eljárásoknak a veszélyeztetését jelenti.

116. Emellett a Bíróság a 2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítéletben[55] megállapította, hogy „a Bizottság támaszkodhat arra a vélelemre, hogy a folyamatban lévő bírósági eljárások során benyújtott beadványok hozzáférhetővé tétele sérti ezeket a[z 1049/2001] rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése szerinti eljárásokat, valamint hogy ennélfogva az ilyen eljárások során anélkül utasíthatja el mindenkor azt a hozzáférés iránti kérelmet, amelynek tárgyát ilyen dokumentumok képezik, hogy köteles lenne konkrét vizsgálatot lefolytatni”.[56] Ugyanígy, a 2016. július 14-i Sea Handling kontra Bizottság ítéletben[57] a Bíróság az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárásokkal kapcsolatos dokumentumokra vonatkozóan úgy ítélte meg, hogy „a jelen ügyben a Törvényszék nem köteles megvizsgálni azt, hogy a Sea Handling által kért dokumentumok tartalmának hozzáférhetővé tétele sértené-e a védett érdekeket, mivel a Törvényszéknek kizárólag azt kell vizsgálnia, hogy a Bizottság megalapozottan állapította-e meg, hogy ezek a dokumentumok az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárás keretében végzett vizsgálat által érintettek”.[58] Azt is kimondta, hogy „[a]mint ugyanis a Törvényszék a [2015. március 25-i Sea Handling kontra Bizottság ítéletének (T-456/13, nem tették közzé, EU:T:2015:185)] 65. pontjában helyesen megállapította, az annak vizsgálatára irányuló kötelezettség, hogy ténylegesen ilyen általános vélelmet kell-e alkalmazni a jelen ügyben, nem értelmezhető oly módon, hogy az intézménynek minden hozzáférhetővé tenni kért dokumentumot egyedileg meg kellene vizsgálnia, mivel az ilyen követelmény megfosztaná ezt az általános vélelmet a hatékony érvényesülésétől”.[59]

117. Az ilyen vélelem létjogosultsága éppen azon a lehetőségen alapul, hogy egy meghatározott típusú dokumentum konkrét és egyedi vizsgálata nélkül feltételezni lehet, hogy a dokumentumok e típusának hozzáférhetővé tétele sérti a védett érdekeket. Ugyanebből az okból ezt az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférési jog alóli kivételt, amint láthattuk, még inkább megszorítóan kell értelmezni.

54 Lásd: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50. pont); 2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélet (C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541, 74. pont); 2013. november 14-i LPN és Finnország kontra Bizottság ítélet (C-514/11 P és C-605/11 P, EU:C:2013:738, 45. pont); 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet (C-365/12 P, EU:C:2014:112, 65. pont).

55 C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541.

56 Lásd: ezen ítélet 146. pontja.

57 C-271/15 P, nem tették közzé, EU:C:2016:557.

58 Lásd: ezen ítélet 68. pontja.

59 Lásd: az említett ítélet 69. pontja.

118. Ezen indokok miatt úgy vélem, hogy a Törvényszék nem értelmezte tévesen a jogot, amikor nem vizsgálta az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése által védett érdek egyedi, konkrét és tényleges sérelmének fennállását.

5. Az első jogalap ötödik részéről, amely azon alapul, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, mivel a bizalmas jelleg általános vélelmének a vitatott dokumentumok tekintetében való, a Törvényszék általi elismerése e vélelem megdönthetetlenné válásához vezet

119. A ClientEarth a finn kormánnyal egyetértésben azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a megtámadott ítélet 113–127. pontjában, amikor meghatározta azokat a feltételeket, amelyek fennállásakor a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem megdönthetetlenné válik. Egészen pontosan a Törvényszék ezen ítélet 120. pontjában megdönthetetlenné tette ezt a vélelmet annak megállapításával, hogy a fellebbezőnek a többek között a közvélemény nyomásának valós kockázatát alátámasztó bizonyítás hiányára, a kért dokumentumok érzékeny jellegének hiányára és azon körülmény irreleváns voltára vonatkozó érvei, hogy a döntéshozatali eljárások korai szakaszban vannak, egyáltalán nem alkalmasak ezen általános vélelem megdöntésére, mivel ezek az érvek csupán a vitatott határozatokban foglalt indokok általános jellegét bírálják, és nem adnak elő olyan konkrét bizonyítékokat, amelyek a jelen ügyben lehetővé tennék az általános vélelem megdöntését.

120. A Bizottság erre azt a választ adja, hogy a fellebbező az érveiben éppen az ilyen típusú dokumentumok bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelem jellegét hagyja figyelmen kívül. Emellett úgy véli, hogy a fellebbező állításával ellentétben az a tény, hogy a Törvényszék megállapítása szerint nem áll fenn az ezen általános vélelem megdöntésére alkalmas konkrét tényező, éppen azt bizonyítja, hogy e vélelem megdönthető, de a jelen ügyben a fellebbező nem bizonyította, hogy a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele miért nem veszélyezteti a Bizottság döntéshozatali eljárását.

121. Mivel véleményem szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor elismerte a vitatott dokumentumok bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelem fennállását, úgy gondolom, hogy az első jogalap ötödik részére szükségtelen választ adni.

122. A fenti megfontolások összességére tekintettel úgy vélem, hogy az első jogalap megalapozott, és ennélfogva a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni.

123. Ennek következtében szükségtelennek tartom a fellebbező által másodlagosan előterjesztett második jogalap vizsgálatát.

VI. A költségekről

124. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A jelen ügyben a Bizottságot, mivel pervesztes lett, a ClientEarth kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

125. Ezenfelül a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság beavatkozó félként ezen eljárási szabályzat 140. cikke (1) bekezdésének megfelelően maga viseli saját költségeit.

VII. Végkövetkeztetések

126. A fenti megfontolások alapján azt javasolom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1) Már nem szükséges határozni azon 2014. április 3-i határozat megsemmisítése iránti kérelemről, amelyben az Európai Bizottság megtagadta az Európai Unió környezetvédelmi politikája keretében a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog tagállami szintű biztosításával kapcsolatos hatásvizsgálati jelentés tervezetéhez való hozzáférést.

2) A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének 2015. november 13-i ClientEarth kontra Bizottság ítéletét (T-424/14 és T-425/14, EU:T:2015:848) hatályon kívül helyezi.

3) A Bíróság a Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.

4) A Finn Köztársaság és a Svéd Királyság maga viseli saját költségeit.