AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (kibővített harmadik tanács)

2008. szeptember 9.*

A T-403/05. sz. ügyben,

a **MyTravel Group plc** (székhelye: Rochdale, Lancashire [Egyesült Királyság], képviselik: D. Pannick QC, A. Lewis barrister, M. Nicholson, S. Cardell és B. McKenna solicitors)

felperesnek

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik kezdetben: P. Hellström és P. Costa de Oliveira, később: X. Lewis és Costa de Oliveira, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

összefonódásnak a közös piaccal és az EGT-megállapodás működésével összeegyeztethetetlennek való nyilvánításáról szóló, 1999. szeptember 22-i bizottsági határozat (IV/M. 1524. sz., Airtours kontra First Choice ügy) (HL 2000., L 93., 1. o.) bizonyos előkészítő dokumentumaihoz, valamint az Elsőfokú Bíróságnak a T-342/99. sz., Airtours kontra Bizottság ügyben 2002. június 6-án hozott, ezt a határozatot megsemmisítő ítéletét (EBHT 2002., II-2585. o.) követően a Bizottság szervezeti

* Az eljárás nyelve: angol.

egységei által fogalmazott dokumentumokhoz való hozzáférésnek a felperes számára való megtagadásáról szóló, 2005. szeptember 5-i (D[2005] 8461) és 2005. október 12-i (D[2005] 9763) bizottsági határozatok megsemmisítése tárgyában

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK
ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA (kibővített harmadik tanács),

tagjai: J. Azizi elnök, J. D. Cooke, E. Cremona, I. Labucka és S. Frimodt Nielsen (előadó) bírák,

hivatalvezető: C. Kantza tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2008. április 29-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

Jogi háttér

1 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.) meghatározza az ezen intézmények dokumentumaihoz való, EK 255. cikkben előírt hozzáférési jog elveit, feltételeit és korlátait. E rendelet 2001. december 3-tól alkalmazandó.

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

„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 Az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdése szerint:

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

– […],

– bírósági eljárások és jogi tanácsadás,

– ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja,

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

(3) […]

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."

A jogvita alapját képező tényállás

1. *Az Airtours/First Choice összefonódás az Airtours-ítéletet követően*

4 1999. április 29-én a felperes, az Airtours plc brit utazásszervező cég, jelenlegi nevén MyTravel Group plc, bejelentette egyik egyesült királyságbeli versenytársa, a First Choice plc teljes tőkéjének tőzsdepiaci megszerzésére irányuló szándékát. Ugyanezen a napon az Airtours bejelentette a Bizottságnak ezt az összefonódási tervet annak érdekében, hogy az 1997. június 30-i 1310/97/EK tanácsi rendelettel (HL L 180., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 164. o.) módosított, 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.) alapján engedélyt kapjon.

5 Az 1999. szeptember 22-i 2000/276/EK határozattal (IV/M. 1524. sz., Airtours kontra First Choice ügy) (HL 2000., L 93., 1. o.; a továbbiakban: Airtours-határozat) a Bizottság az összefonódást a 4064/1989 rendelet 8. cikkének (3) bekezdése alapján összeegyeztethetetlennek nyilvánította a közös piaccal és az EGT-megállapodás működésével. Az Airtours megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a határozattal szemben.

6 Az Elsőfokú Bíróság a T-342/99. sz., Airtours kontra Bizottság ügyben 2002. június 6-án hozott ítéletével (EBHT 2002., II-2585. o.; a továbbiakban: Airtours-ítélet) megsemmisítette az Airtours-határozatot.

7 Az Airtours-ítéletet követően a Bizottság a Versenypolitikai Főigazgatóság és a Jogi Szolgálat tisztviselőiből álló munkacsoportot állított fel annak megvizsgálása céljából, hogy szükséges-e fellebbezni az ítélet ellen, valamint hogy ez utóbbi milyen kihatásokkal jár az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó eljárásokra, illetve más területekre. A munkacsoport jelentését 2002. július 25-én, azaz a fellebbezési határidő lejárta előtt terjesztette a versenypolitikáért felelős biztos elé.

8 2003. június 18-án a felperes felelősség megállapítása iránti keresetet nyújtott be azzal az indokkal, hogy kára származott abból, ahogyan a Bizottság kezelte és értékelte az Airtours és a First Choice közötti összefonódást (T-212/03. sz., MyTravel kontra Bizottság ügy, a továbbiakban: kártérítési kereset).

2. *A dokumentumokhoz való hozzáférésről*

9 2005. május 23-i levelével a felperes a 1049/2001 rendelet alapján több dokumentumhoz kért hozzáférést a Bizottságtól. A hivatkozott dokumentumok a következők voltak: a munkacsoport jelentése (a továbbiakban: jelentés), a jelentéssel kapcsolatos előkészítő dokumentumok (a továbbiakban: munkaanyagok), valamint az Airtours kontra First Choice ügy iratai közül azok a dokumentumok, amelyeken a jelentés alapul, vagy amelyekre hivatkozik (a továbbiakban: egyéb belső dokumentumok).

10 A kért dokumentumok mennyiségére tekintettel a Bizottság és a felperes az 1049/2001 rendelet 6. cikkének (3) bekezdése alapján megállapodtak abban, hogy méltányos megoldást találnak. Ez a megoldás azt jelentette, hogy külön kezelik a jelentést és a munkaanyagokat, valamint az egyéb belső dokumentumokat.

A jelentésről és a munkaanyagokról (első határozat)

11 2005. július 12-i levelével a Bizottság arról tájékoztatta a felperest, hogy nem kaphatja meg a jelentést és a munkaanyagokat, mert azokra az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második és harmadik franciabekezdésében és 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében megállapított, a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés joga alóli kivételek vonatkoznak, és hozzáférhetővé tételükhöz nem fűződik nyomós közérdek.

12 2005. július 19-i levelével a felperes az 1049/2001 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján megerősítő kérelmet nyújtott be.

13 2005. szeptember 5-i (D[2005] 8461) levelével (a továbbiakban: első határozat) a Bizottság három dokumentumhoz (a munkatervhez, az ütemtervhez és a munkacsoport megbízásához) teljes, két dokumentumhoz (13. és 16. sz. dokumentumok) pedig részleges hozzáférést adott. Ami a többi kért dokumentumot illeti, a Bizottság megtagadta a jelentés és a többi munkaanyag megküldését, és megerősítette a korábban hivatkozott érveket.

14 Az első határozatban a Bizottság az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésére hivatkozva indokolta a jelentéshez és egyes munkaanyagokhoz való teljes hozzáférés megtagadását (I.3., II. pont és „A »munkaanyagok« jegyzéke" c. melléklet). Kifejtette, hogy a jelentés belső dokumentum, amely a szervezeti egységeinek az Airtours-ítélettel szembeni fellebbezés lehetőségére és az összefonódásokra vonatkozó vizsgálati eljárások felülvizsgálatára irányuló véleményét tükrözi. A Bizottság szerint a hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné döntéshozatali rendjét, mivel az ilyen dokumentumok megalkotóinak véleménynyilvánítási szabadságát sértené, ha a dokumentum megfogalmazása közben tekintettel kellene lenniük arra, hogy álláspontjukat hozzáférhetővé tehetik a nyilvánosság számára, akár azután is, hogy az értékelésük alapján döntés született.

15 A Bizottság az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdésére is hivatkozik annak megindokolására, hogy megtagadta a hozzáférést a jelentés B. és F.1. szakaszához és egyes munkaanyagokhoz (az első határozat I.3., II. pontja és „A »munkaanyagok« jegyzéke" c. melléklete). A Bizottság szerint ezekben a szakaszokban az Airtours-ítélet elleni fellebbezés lehetőségére vonatkozó értékelés található, és ugyanekkor nyújtott be a felperes kártérítési keresetet, amely a Bizottságnak az Airtours-határozatban kifejtett értékelésére vonatkozott. A kártérítési per ezen szakaszában az említett szakaszok hozzáférhetővé tétele sértette volna a Bizottság arra vonatkozó jogát, hogy nyugodt körülmények között, minden külső befolyástól mentesen járjon el a Bíróság előtt. A felperes által a megerősítő kérelemben kifejtett érvre válaszul a Bizottság az első határozatban előadta, hogy a jelentés B. és F.1. szakaszait valóban „kizárólag egy adott bírósági eljárás", vagyis az Airtours-ügyre vonatkozó eljárás céljából fogalmazták, az Elsőfokú Bíróság T-92/98. sz., Interporc kontra Bizottság ügyben 1999. december 7-én hozott ítéletben (EBHT 1999., II-3521. o.) megállapítottak alapján.

16 A Bizottság az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik franciabekezdésére is hivatkozik annak megindokolására, hogy megtagadta a hozzáférést a jelentés C., D., E. és F.2. szakaszához és egyes munkaanyagokhoz (az első határozat I.2., II. pontja és „A »munkaanyagok« jegyzéke" c. melléklete). A Bizottság szerint ezek a szakaszok összefonódásokra vonatkozó, meglévő eljárásokra irányuló belső ellenőrzésekből származtak, és ezen eljárások javítására és a Bizottság szervezeti egységeinek újjászervezésére vonatkozó ajánlásokat tartalmaztak. A Bizottság előadta, hogy az ilyen információk hozzáférhetővé tétele akadályozná abban, hogy reformokat vezessen be a versenypolitika területén, és ezek az ajánlások nem fogalmazódhattak volna meg, ha az ellenőrzést nem folytathatták volna le a függetlenség biztosítása mellett. Hangsúlyozta, hogy ez a kivétel az ellenőrzés befejezése után is alkalmazandó, mivel az ellenőrzés lefolytatására és céljára egyaránt vonatkozik.

17 A Bizottság továbbá előadta, hogy a fent hivatkozott kivételek akkor alkalmazandóak, ha nem fűződik nyomós közérdek az adott dokumentum hozzáférhetővé tételéhez (az első határozat IV. pontja). Kifejti, hogy ez a nyomós közérdek többet nyom a latban, mint a hozzáféréshez való jog alóli kivétellel védett érdek. A Bizottság szerint a felperes azonban nem terjesztett elő olyan érvet, amely igazolná a nyomós közérdek fennállását. Ellenkezőleg, a Bizottság kiemeli, hogy a felperesnek a szóban forgó dokumentumok használatához fűződő érdeke az Elsőfokú Bíróság előtt folyamatban lévő kártérítési keresethez fűződő jogai gyakorlására irányul, amely inkább magánérdeknek minősít-

hető. Következésképpen a Bizottság úgy véli, hogy az általa hivatkozott érdekek elsőbbséget élveznek a dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdekkel szemben.

Az egyéb belső dokumentumokról (második határozat)

18 2005. augusztus 1-jei levelével a Bizottság az egyéb belső dokumentumokhoz való hozzáférésre irányuló kérelemre válaszolt. Ezek közül volt olyan, amelyet a Bizottság részben hozzáférhetővé tett, míg más dokumentumokhoz megtagadta a hozzáférést az e levél II.1. és II.9. pontjában hivatkozott indokokból.

19 2005. augusztus 5-i levelével a felperes az 1049/2001 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján megerősítő kérelmet nyújtott be.

20 2005. október 12-i (D[2005] 9763) levelével (a továbbiakban: második határozat) a Bizottság további részleges hozzáférést biztosított a felperes kérelmében hivatkozott több dokumentumhoz. A Bizottság megerősítette a többi dokumentumhoz való hozzáférés megtagadására vonatkozó eredeti álláspontját.

21 A második határozatban a Bizottság az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésére és 4. cikke (2) bekezdésének harmadik franciabekezdésére hivatkozva indokolta a következő dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását:

– mivel a 4064/89 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti határozatra, a kifogásközlésre és az Airtours/First Choice ügyben hozandó végső határozatra vonatkozó tervezetek (a továbbiakban: szövegtervezetek) (a második határozat II.6. pontja és a második határozat első mellékletének 6. rovatában említett dokumentumok), mivel olyan, előkészítő jellegű belső dokumentumokról van szó,

amelyeknek a nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné az összefonódások ellenőrzésének döntéshozatali rendjét,

– a Versenypolitikai Főigazgatóság főigazgatójának a versenypolitikáért felelős biztoshoz intézett feljegyzései (a továbbiakban: a biztoshoz intézett feljegyzések) (a második határozat II.1. pontja és a második határozat első mellékletében szereplő 1.1. és 1.8. sz. dokumentum), mivel ezek a feljegyzések az Airtours-határozat előkészítésére irányuló, belső használatra korlátozott állásfoglalásokat tartalmaznak, és a nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tételük akadályozná a Versenypolitikai Főigazgatóságot álláspontja kinyilvánításában, valamint a Bizottság tagjait abban, hogy megfelelően indokolt határozatot fogadjanak el. A Bizottság előadja, hogy ezt az okfejtést az sem gyengíti, hogy az Airtours-határozat már elfogadásra került, mivel ezeknek a dokumentumoknak a nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele hasonló ügyek vonatkozásában még érintheti a Bizottság döntéshozatali rendjét (például az EMI/Time Warner ügyben tett kifogásközlés közlésének megtagadása lehetővé tette a Bizottság számára a küldő nyomás kizárását, amikor az ugyanarra az ágazatra vonatkozó BMG/Sony üggyel foglalkozott);

– a Versenypolitikai Főigazgatóság által a Bizottság más szervezeti egységeihez, így a Jogi Szolgálathoz intézett feljegyzések, amelyekkel a Főigazgatóság a szövegtervezeteket véleményezi, illetve azokról véleményt kér (a továbbiakban: más szervezeti egységekhez intézett feljegyzések). A Bizottság e tekintetben különbséget tesz a Jogi Szolgálathoz intézett feljegyzések másolatai (2.1–2.5. sz. dokumentumok), és a Bizottság más szervezeti egységeinek küldött másolatok (4.1–-4.5. sz. dokumentum) között. A Jogi Szolgálatnak megküldött másolatokat illetően a Bizottság előadja, hogy ezek a dokumentumok szorosan kapcsolódnak az ezek alapján alkotott jogi állásfoglalásokhoz, és a hozzáférhetővé tételük a jogi állásfoglalások lényeges részét fedné fel, amely súlyosan veszélyeztetné a Bizottság döntéshozatali rendjét (a második határozat II.2. pontja). A Bizottság más szervezeti egységeinek küldött másolatokkal kapcsolatban a Bizottság előadja, hogy ezeket a dokumentumokat belső egyeztetéseken szövegezték, és a döntéshozatal kollektív jellegét szemléltetik. A Bizottság kiemeli, hogy ezért minden, az ilyen információk nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tételéből származó veszélytől meg kell védeni a döntéshozatali rendet;

– a Bizottság más szervezeti egységei által a Versenypolitikai Főigazgatóság fent hivatkozott öt feljegyzésére válaszul küldött, az érintett szervezeti egységeknek a szövegtervezetekre vonatkozó álláspontját ismertető feljegyzések (a továbbiakban: a Jogi Szolgálaton kívüli más szervezeti egységek által válaszul készített feljegyzések) (5.1–5.10. sz. dokumentum). A Bizottság előadja, hogy ezek a feljegyzések a szervezeti egységek között és azokon belül lefolytatott, a Bizottság döntéshozatali rendjébe illeszkedő egyeztetés keretében születtek. A Bizottság kiemeli, hogy az összefonódások ellenőrzésének elengedhetetlen feltétele, hogy ezek a szervezeti egységek kifejthessék álláspontjukat, és ezt sértené, ha az ilyen feljegyzések megfogalmazása közben az érintett szervezeti egységeknek tekintettel kellene lenniük arra, hogy álláspontjuk hozzáférhetővé válhat a nyilvánosság számára, akár azután is, hogy az ügy lezárult (a második határozat II.5. pontja).

22 A második határozatban a Bizottság az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második franciabekezdésének alkalmazására is hivatkozik, a Jogi Szolgálat által a Versenypolitikai Főigazgatóság fent hivatkozott öt feljegyzésére válaszul küldött öt feljegyzéssel (a továbbiakban: a Jogi Szolgálat által válaszul készített feljegyzések) (3.1–3.5. sz. dokumentum) kapcsolatban. A Bizottság elutasította a hozzáférést ezekhez a dokumentumokhoz, mivel azok a Jogi Szolgálat szövegtervezetekre vonatkozó elemzését tartalmazzák. A Bizottság előadja, hogy ezeknek a jogi állásfoglalásoknak a hozzáférhetővé tétele bizonytalanságot eredményezne az összefonódások ellenőrzése tárgyában hozott döntések jogszerűségét illetően, amely kedvezőtlen hatással járna a közösségi jogrend stabilitására és a Bizottság szervezeti egységeinek megfelelő működésére (az Elsőfokú Bíróság T-84/03. sz., Turco kontra Tanács ügyben 2004. november 23-án hozott ítéletének [EBHT 2004., II-4061. o.] 54–59. pontja).

23 Másfelől a Bizottság a második határozatban egyes olyan belső dokumentumok sajátos helyzetére utal, amelyekkel kapcsolatban részben vagy egészben megtagadta a hozzáférést. Különösen a meghallgatási tisztviselőnek az Airtours/First Choice ügyre vonatkozó jelentéséről, a Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött feljegyzésről, és a First Choice honlapjának megtekintéséről készült aktafeljegyzésről van szó.

24 Végül a Bizottság előadja, hogy a fent hivatkozott kivételeket alkalmazni kell, kivéve, ha az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek fűződik (a második határozat V. pontja). Hangsúlyozza, hogy a jelen ügyben a felperes nem terjesztett elő olyan érvet, amellyel bizonyíthatná a nyomós közérdek fennállását.

A Bizottság szerint ebben az ügyben az elsődleges érdek inkább a Bizottság döntéshozatali rendjének védelme hasonló ügyekben, valamint a jogi állásfoglalások védelme.

Eljárás és a felek kérelmei

25 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2005. november 15-én benyújtott keresetlevelével a felperes előterjesztette a jelen keresetet.

26 A 2007. december 6-i határozattal az ügyet kibővített testületre osztották.

27 Az előadó bíró jelentése alapján az Elsőfokú Bíróság (kibővített harmadik tanács) úgy döntött, hogy megnyitja a szóbeli szakaszt.

28 A felek szóbeli előterjesztéseit és az Elsőfokú Bíróság szóbeli kérdéseire adott válaszait az Elsőfokú Bíróság a 2008. április 29-i tárgyaláson hallgatta meg.

29 A felperes keresetében azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

– semmisítse meg az első határozatot;

– semmisítse meg a második határozatot;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

30 A Bizottság azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

– utasítsa el a keresetet;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

1. *Előzetes észrevételek*

31 Emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférés minősül főszabálynak, és megtagadó határozat érvényesen csak az 1049/2001 rendelet 4. cikkében írt kivételek valamelyikére alapítható.

32 Figyelemmel az 1049/2001 rendelet által követett célokra, különösen a rendelet (2) preambulumbekezdésében említett körülményre, miszerint az intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés joga az intézmények demokratikus jellegéhez kapcsolódik, valamint arra a tényre, hogy a rendelet célja annak (4) preambulumbekezdése és 1. cikke szerint az, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára, a rendelet 4. cikkében felsorolt, e jog alóli kivételeket megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni (a Bíróság C-64/05. P. sz., Svédország kontra Bizottság és társai ügyben 2007. december 18-án hozott ítéletének [EBHT 2007., I-11389. o.] 66. pontja, az Elsőfokú Bíróság T-70/04. sz., Franchet és Byk kontra Bizottság ügyben 2006. július 6-án hozott ítéletének [EBHT 2006., II-2023. o.] 84. pontja).

33 E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint önmagában az a körülmény, hogy valamely dokumentum kivétellel védett érdeket érint, nem lehet elégséges indoka e kivétel alkalmazásának. Kivétel alkalmazása főszabály szerint csupán abban az esetben lehet indokolható, ha az intézmény előzetesen értékelte egyfelől, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen sérti-e a védett érdeket, másfelől az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdése szerinti esetekben azt, hogy fűződik-e nyomós közérdek az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételéhez. Másrészt, a védett érdek sérelme kockázatának ésszerűen előreláthatónak és nem pusztán hipotetikusnak kell lennie. Ennek a vizsgálatnak a határozat indokolásából ki kell tűnnie (az Elsőfokú Bíróság T-2/03. sz., Verein für Konsumenteninformation kontra Bizottság ügyben 2005. április 13-án hozott ítéletének [EBHT 2005., II-1121. o.] 69. pontja).

34 Ezen ítélkezési gyakorlat fényében kell vizsgálni a jelen keresetet.

2. *A jelentésre és a munkaanyagokra vonatkozó, első határozat*

35 Az első határozatban a Bizottság az 1049/2001 rendeletben meghatározott három kivételre hivatkozással utasította el a hozzáférést a jelentéshez és egyes dokumentumokhoz (lásd a fenti 14–16. pontot). Az elsőként hivatkozott kivétel a 4. cikk (3) bekezdésének második albekezdésén (a döntéshozatali rend védelmére vonatkozó kivétel), a második a 4. cikk (2) bekezdésének harmadik franciabekezdésén (ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok védelmére vonatkozó kivétel), a harmadik pedig a 4. cikk (2) bekezdésének második franciabekezdésén (bírósági eljárások és jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivétel) alapul.

A döntéshozatali rend védelmére vonatkozó kivétel

A felek érvei

36 Először is a felperes arra hivatkozik, hogy a döntéshozatali rend védelmére vonatkozó kivétel nem alkalmazható a jelentés egészére, különben ellentmondás alakulna ki az 1049/2001 rendelet céljával, amely arra irányul, hogy – bizonyos, igen korlátozott

eseteken kívül – átláthatóvá tegye a döntéshozatalt. E tekintetben a dokumentumokhoz való hozzáféréshez fűződő jog alóli kivételek megszorító értelmezésének elvére hivatkozik; arra, hogy a kivétel csak akkor alkalmazandó, ha a dokumentum hozzáférhetővé tétele „súlyosan veszélyeztetné" a döntéshozatali eljárást; valamint arra az alapelvre, hogy a hozzáférhetővé tétel melletti vélelem erősebb abban az esetben, ha a tervezett döntést már elfogadták (az 1049/2001 rendelet alapelveinek végrehajtásáról szóló, 2004. január 30-i bizottsági jelentés [COM(2004) 45 végleges, a továbbiakban: a rendelet végrehajtásáról szóló jelentés] 3.4.4. pontja). Tekintettel az ügy körülményeire és a Bizottság azon döntésére, hogy nem fellebbezi meg az Airtours-ítéletet, a Bizottság nem állíthatja azt, hogy a jelentés hozzáférhetővé tétele hasonló későbbi esetekben súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatali képességét. A hatósági gyakorlatra vonatkozó belső értékelések nem zárhatók el a nyilvánosság elől, és a jelentés eredményének hozzáférhetővé tétele nem sérti a döntéshozatali rendet, ha az értékelést már lefolytatták. Az ilyen típusú dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása arra enged következtetni, hogy a Bizottság nem mérlegeli ténylegesen a polgárok e dokumentumokhoz való hozzáféréséhez fűződő érdekét, valamint a tárgyalásai bizalmasságának megőrzéséhez fűződő saját érdekét.

37 A Bizottság kiemeli, hogy a szóban forgó kivétel lehetővé teszi számára, hogy ne adja ki a belső egyeztetéseire és tárgyalásaira vonatkozó dokumentumokat, ha ez feladatai ellátása érdekében szükséges (az 1049/2001 rendelet (11) preambulumbekezdése). Arra hivatkozik, hogy a felperes által kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele a jelen ügyben „súlyosan veszélyezteti" a döntéshozatali rendet.

38 Továbbá általánosságban a felperes előadja, hogy még ha az első, illetve a második határozatban hivatkozott kivételek alkalmazhatóak lennének is, a kért dokumentumokat akkor is hozzáférhetővé kellene tenni a nyomós közérdekre tekintettel. E tekintetben arra hivatkozik, hogy az Elsőfokú Bíróság által az Airtours-ítéletben kifejtett bírálat súlyossága belső vizsgálat lefolytatására késztette a Bizottságot, amely arra irányult, hogy levonja az ítélet tanulságait, és megállapítsa a döntéshozatali gyakorlatában bevezetendő változásokat. Ebben az összefüggésben annak megértéséhez fűződik nyomós közérdek, hogy mi történt, hogyan lehetett volna ezt elkerülni, és mit tettek annak érdekében, hogy ez ne ismétlődhessék meg. Az átláthatóságnak köszönhetően a nyilvánosság ellenőrizni tudja, hogy a hatósági hiányosságok kijavítására tett intézkedések megfelelőek és alkalmasak-e. A felperes azt is hangsúlyozza, hogy nyomós közérdek fűződik a gondos igazságszolgáltatáshoz. Ha a jelen

ügyben nem teszik hozzáférhetővé a szóban forgó dokumentumokat, úgy az kihatással járna a felperes azon jogára, hogy a Bizottság cselekményével okozott sérelem miatt kártérítésben részesüljön. A Bizottságnak követnie kell azt a gyakorlatot, hogy az intézmények orvosolják az intézkedéseikkel jogellenesen okozott sérelmet.

39 A Bizottság arra hivatkozik, hogy a nyomós közérdek fennállásának nagyobb jelentőséget kell tulajdonítani, mint a hozzáféréshez fűződő jog alóli kivétellel védett érdeknek. A jelen ügyben a felperesnek ahhoz fűződő érdeke, hogy a kért dokumentumokat a kártérítési perben felhasználja, inkább magántermészetű érdek. Továbbá nem a jelen eljárásban, hanem a kártérítési kereset során kellene megítélni azt, hogy ezek a dokumentumok mennyiben relevánsak a felperes védelemhez való jogának gyakorlása szempontjából.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

40 Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése alapján 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 az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.

41 A jelen ügyben először is azt kell vizsgálni, hogy a Bizottság nem értékelt-e tévesen, amikor a fent hivatkozott rendelkezés alapján azt állapította meg, hogy súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatali rendjét, ha hozzáférhetővé tennék a jelentést és azokat a munkaanyagokat, amelyekkel kapcsolatban részben vagy egészben megtagadták a hozzáférést. Adott esetben továbbá azt kell vizsgálni, hogy nem értékelte-e tévesen a Bizottság a nyomós közérdek fennállását.

– Arról, hogy mennyire veszélyezteti súlyosan a jelentés hozzáférhetővé tétele a döntéshozatali rendet

42 Elsőként meg kell állapítani, hogy a jelentés „[a Bizottságon] belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentum" az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése értelmében.

43 A munkacsoport megbízásából – amelyet a felperes az első határozat mellékleteként kapott meg – kitűnik, hogy a munkacsoportot az Airtours/First Choice ügyre vonatkozó hatósági és bírósági eljárások egyes szakaszainak elemzése és megfelelő indítványok előterjesztése céljából hozták létre (A. pont: „Célok"). A megbízás értelmében a munkacsoportnak a következő kérdéseket kell megvizsgálnia, és jeleznie azokat a pontokat, ahol esetleg nem ért egyet az Elsőfokú Bírósággal: „(1) szükséges-e fellebbezni az [Airtours-] ítélet ellen? (2) milyen hiányosságokat fedett fel az ítélet, különösen a határozatot eredményező hatósági eljárásban? (3) milyen következtetések vonhatók le az ügyből a belső eljárások vonatkozásában? (4) milyen tanulságok vonhatók le a Versenypolitikai Főigazgatóság más tevékenységi területei vonatkozásában? (5) a versenypolitika mely, az [Airtours-] ítéletben érintett vonatkozásai érdemelnek további vizsgálatot a mostani vagy későbbi felülvizsgálatok során? (6) tapasztalható-e kihatás az Elsőfokú Bíróság előtt folyamatban lévő más versenyjogi ügyekre?" (C. pont: „Vizsgálandó kérdések"). A megbízás azt is tartalmazza, hogy a jelentést a versenypolitikáért felelős biztos elé kell terjeszteni megvitatásra (D. pont: „Ütemterv"), amelyre 2002. július 25-én, tehát a fellebbezési határidő lejárta előtt került sor.

44 Így a jelentés egésze a Bizottságon belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott állásfoglalásokat tartalmaz. Mint ilyen tehát az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésének hatálya alá tartozhat.

45 Másodszor, megalapozottságától függetlenül a felperes azon érve, miszerint a hozzáférhetővé tétel melletti vélelem erősebb abban az esetben, ha a szóban forgó dokumentumban tervezett döntést már elfogadták (lásd a fenti 36. pontot), nem zárja ki teljesen az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében foglalt kivétel alkalmazásának a lehetőségét. Magának a rendelkezésnek a szövegéből következik ugyanis, hogy a szóban forgó kivételre „a döntés meghozatalát követően is" lehet hivatkozni. Ennélfogva pusztán abból, hogy a Bizottság nem nyújtott be fellebbezést az Airtours-ítélettel szemben, illetve hogy egy sor, a jelentésben szereplő ajánlást végrehajtottak (az első határozat I.3. pontja), nem lehet arra következtetni, hogy a jelentés hozzáférhetővé tétele (már) nem veszélyeztetheti az intézmény döntéshozatali rendjét. Következésképpen ezt az érvet, mint hatástalant, el kell utasítani.

46 A rendelet végrehajtásáról szóló jelentés 3.4.4. pontja, amelyre a felperes érvelésében hivatkozik, nem változtat ezen a megítélésen. A Bizottság ebben a jelentésben a közösségi intézmények átláthatósági politikájára tekintettel első minőségi értékelést próbál adni az 1049/2001 rendelet alkalmazásáról (a rendelet végrehajtásáról szóló jelentés, „Előszó", 2. o.). A rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésével kapcsolatban a Bizottság itt azt fejti ki, hogy a nyomós közérdek fennállását különösen nehéz bizonyítani akkor, ha a hozzáférés megtagadása egy, már elfogadott döntésre vonatkozik, mivel a szóban forgó döntéshozatali folyamat már lezárult, és az erre a jogi aktusra vonatkozó belső tárgyalások során megfogalmazott előkészítő dokumentumok hozzáférhetővé tételének kellene tehát súlyosan veszélyeztetnie azt, hogy az intézmény döntéseket hozhasson a jövőben, ez pedig túlságosan elvonatkoztatottá válhat. Ebből az állításból azonban nem következik, hogy a Bizottság lemond a szóban forgó kivételre való hivatkozás lehetőségéről, ha bizonyítja, hogy a jelentés hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatali rendjét még abban az esetben is, ha e dokumentum tartalma alapján bizonyos döntéseket hoztak.

47 Harmadszor, a döntéshozatali rend súlyos veszélyeztetésének megítélésével kapcsolatban a Bizottság lényegében azt fejti ki az első határozatban, hogy a jelentés hozzáférhetővé tétele azoknak az alkotóknak a véleménynyilvánítási szabadságát kérdőjelezné meg, akiknek az értékelését a nyilvánosság tudomására hoznák, jóllehet ők csak a jelentés címzettjének szánták előadni a véleményüket (lásd a fenti 14. pontot).

48 A jelen ügyben a munkacsoport megbízásából – amelyet a felperes az első határozat mellékleteként kapott meg (lásd a fenti 42. pontot) – kitűnik, hogy a jelentés alkotóinak az volt a feladata, hogy fogalmazzák meg – adott esetben bíráló – véleményüket az Airtours/First Choice összefonódás vizsgálatakor lefolytatott hatósági eljárásról, és a fellebbezés lehetőségére tekintettel tegyenek szabadon észrevételt az Airtours-ítélettel kapcsolatban. Ezt az elemzésre, visszajelzésre és bírálatra irányuló munkát belső célból folytatták le, nem a nyilvánosság számára, mivel a versenypolitikáért felelős biztos elé szántak terjeszteni megvitatásra. A biztos tehát erre a jelentésre tekintettel tudott határozni olyan, a saját, illetve a Bizottság hatáskörébe, nem pedig a munkacsoport hatáskörébe tartozó kérdésekről, hogy nyújtsanak-e be fellebbezést, vagy tegyenek-e javaslatot az összefonódások ellenőrzése terén vagy más versenyjogi téren alkalmazandó hatósági eljárások esetleges javítására.

49 Továbbá ellentétben azokkal az esetekkel, ahol a közösségi intézmények jogalkotói minőségben járnak el, és amelyekben az 1049/2201 rendelet (6) preambulumbekezdése értelmében szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani, a jelentés a Bizottság tisztán hatósági jellegű feladatai körébe illeszkedik. A későbbi fellebbezési eljárás és a jelentésben tárgyalt javító intézkedések elsősorban az Airtours/First Choice összefonódásban és általában összefonódásokban részt vevő vállalkozásokat érintik. Ennélfogva az ahhoz fűződő közérdek, hogy egy dokumentum hozzáférhetővé váljon az átláthatóság elvének megfelelően, amely a polgároknak a döntéshozatalba történő erőteljesebb bevonásának biztosítására irányul, és azt célozza, hogy a hatóság a polgárok felé törvényesebben, hatékonyabban és felelősebben, demokratikus rendszerben működjön, nem ugyanolyan súllyal esik latba az összefonódások ellenőrzésére vagy általában a versenyjogra irányadó szabályok alkalmazására irányuló hatósági eljárásban létrejött dokumentumok, illetve az olyan eljárásra vonatkozó dokumentumok vonatkozásában, amelyben a közösségi intézmény jogalkotói minőségben jár el.

50 Ilyen körülmények között a Bizottság megalapozottan állapította meg, hogy a jelentés hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné az egyik biztos lehetőségét arra, hogy saját szervezeti egységeinek az Airtours-ítéletre válaszul meghozandó lépésekről alkotott, őszinte és teljes véleményével rendelkezzék.

51 Ennek a dokumentumnak a hozzáférhetővé tétele itt ugyanis nem csak annak a veszélyét rejtené magában, hogy a Bizottság tisztviselőinek – adott esetben bíráló – véleménye napvilágra kerül, de annak a kockázatát is, hogy a jelentés (amely a munkacsoport véleményét és ajánlásait tartalmazó, előkészítő jellegű dokumentum) tartalmát összehasonlíthatják a versenypolitikáért felelős biztos által vagy a Bizottságon belül végül e vonatkozásban meghozott döntésekkel, és így hozzáférhetővé válna a Bizottság belső vitája. Ez pedig súlyosan veszélyeztetné a Bizottság döntéshozatali szabadságát, amely a kollegialitás elvének megfelelően határoz, és amely tagjainak teljesen függetlenül, a Közösség általános érdekében kell gyakorolniuk feladatukat.

52 Továbbá amennyiben ez a jelentés hozzáférhetővé válna, ez azt jelentené, hogy az ilyen jelentések alkotóinak a jövőben számolniuk kellene a hozzáférhetővé válás veszélyével, és ez oda is vezethetne, hogy öncenzúrával élnének, és nem adnának elő olyan véleményt, amely veszélyt jelenthet az említett jelentés címzettjére. Ez azt eredményezné, hogy a Bizottság nem rendelkezhetne többé az alkalmazottaitól és tisztviselőitől megkövetelt őszinte és teljes véleménnyel, és nélkülöznie kellene a minden külső kényszertől és nyomástól mentes, építő jellegű belső kritikát, amely arra irányul, hogy lehetővé tegye számára a döntéshozatalt abban a kérdésben, hogy nyújtson-e be fellebbezést az Elsőfokú Bíróság ítéletével szemben, illetve hogy eszközöljön-e javító intézkedéseket az összefonódások ellenőrzése vagy szélesebb értelemben a versenyjog terén folytatott hatósági eljárásokban.

53 A jelen ügyben arra is rá kell mutatni, hogy a versenypolitikáért felelős biztosnak, mint a jelentés címzettjének, szabadon kell tudnia értékelni a jelentésben foglalt véleményt, figyelembe véve azokat a körülményeket, amelyek túlmutathatnak a Bizottság szervezeti egységei és a közösségi bíróságok által értelmezett hatályos szabályok alkalmazási körén, ami azt is jelentheti, hogy a Bizottság politikai prioritásaihoz vagy a rendelkezésre álló forrásokhoz fűződő okokból nem hajtják végre a javaslatot.

54 Arra is rá kell mutatni, hogy a jelen ügyben a döntéshozatali rendnek a jelentés hozzáférhetővé tételéből származó súlyos veszélyeztetése ésszerűen előrelátható és nem pusztán hipotetikus jellegű veszély. Ha ugyanis azt feltételezzük, hogy az ilyen jelentések a nyilvánosság számára nem titkosak, a hozzáférhetővé tételükből eredő kockázatra tekintettel logikusnak és valószínűnek tűnik, hogy a versenypolitikáért

felelős biztost ez arra készteti, hogy ne kérjen be többé a munkatársaitól írásos, adott esetben bíráló jellegű véleményt a saját vagy a Bizottság hatáskörébe tartozó kérdésekben, így például abban a kérdésben, hogy szükséges-e fellebbezni az Elsőfokú Bíróság olyan ítélete ellen, amely megsemmisítette a Bizottság összefonódások ellenőrzése tárgyában hozott határozatát. Ha pusztán szóban és informálisan folytatnák le a vitákat, és nem kellene az 1049/2001 rendelet 3. cikkének a) pontja értelmében vett „dokumentumot" megszövegezni, úgy ez jelentősen sértené a Bizottság belső döntéshozatalának hatékonyságát, főként azokon a területeken, ahol olyan összetett jogi, ténybeli és gazdasági értékelést kell végeznie, és különösen terjedelmes iratanyagot kell átvizsgálnia, mint az összefonódások ellenőrzése során. Ebből következően elengedhetetlen, hogy a hatáskörrel rendelkező szervezeti egységek írásban vizsgálják az aktát és az előterjesztendő határozati javaslatot annak biztosítása érdekében, hogy először a versenypolitikáért felelős biztos, majd a Bizottságon belül az érintett szervezeti egységek a köztük folytatott egyeztetés alapján valamennyi lényeges szempont ismeretében, alakilag megfelelő vitát folytassanak, és határozatot hozzanak. Ennélfogva az 1049/2001 rendelet (11) preambulumbekezdése alapján az intézményeket fel kell jogosítani belső egyeztetéseik és tárgyalásaik védelmére, ha az – mint a jelen ügyben – feladataik ellátása érdekében, közérdekből szükséges, különösen a hatósági döntéshozatali jogkörük gyakorlása során, így például az összefonódások ellenőrzése terén.

55 Következésképpen el kell utasítani a felperes azon érvét, miszerint a jelentés egészének hozzáférhetővé tétele nem veszélyeztetné súlyosan a Bizottság döntéshozatali rendjét.

– A döntéshozatali rendnek a 4–14. és 16–19. sz. munkaanyag hozzáférhetővé tételéből eredő súlyos veszélyeztetése

56 Azokkal a munkaanyagokkal kapcsolatban, amelyekre vonatkozóan a Bizottság az első határozatban a döntéshozatali rend védelmére vonatkozó kivétel alapján részben vagy

egészben megtagadta a hozzáférést, meg kell jegyezni, hogy a felperes csupán azt adja elő, hogy a jelentés vonatkozásában kifejtett érvek ugyanúgy érvényesek a munkacsoport által felhasznált dokumentumokra.

57 E tekintetben az első határozat mellékleteként megküldött jegyzék alapján megállapítható, hogy a következő dokumentumok tekintetében hivatkoztak az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében foglalt kivételre:

– a 4. és 5. sz. dokumentum, amely az Airtours-ítéletre, és azon belül az Airtours-ítélet el nem fogadható részeire vonatkozó, és a fellebbezés szükségességének a vizsgálatával és értékelésével megbízott almunkacsoport által készített, felülvizsgált jelentést és vizsgálati feljegyzést tartalmazza;

– a 6., 7. és 8. sz. dokumentum, amely a fent hivatkozott alcsoport három tagja: a Jogi Szolgálat egyik tisztviselője, a Versenypolitikai Főigazgatóság tisztviselője és egy meghallgatási tisztviselő által az Airtours-ítéletről készített vizsgálati feljegyzést tartalmazza;

– a 9. sz. dokumentum, amely a Bizottság esetleges hiányosságainak vizsgálatával és a javításra tett javaslatok értékelésével megbízott almunkacsoport által a belső szervezetről és a lehetséges javításokról készített vitaanyagot tartalmazza;

– a 10. sz. dokumentum, amely az egyik alcsoport által készített közbenső jelentést tartalmazza, és a 11–13. sz. dokumentum, amelyek ennek a jelentésnek a mellékletei (a 13. sz. dokumentum vonatkozásában részleges hozzáférést adtak);

– a 14. sz. dokumentum, amely a kérdéseket sorolja fel az Airtours-ügy csapatával folytatott kikérdezéshez;

– a 16. sz. dokumentum (amelyhez részleges hozzáférést adtak), amely az egyik almunkacsoport által felhasznált háttéranyagot tartalmazza;

– a 17. sz. dokumentum, amely az egyik almunkacsoport által készített, javításokat célzó javaslatokat és a 2002. június 25-i ideiglenes jelentést tartalmazza;

– a 18. sz. dokumentum, amely az egyéb versenypolitikai területek vonatkozásában tapasztalható kihatások vizsgálatával megbízott alcsoport által készített, a „Más tevékenységi területekre vonatkozóan levont tanulságok" című feljegyzést tartalmazza;

– a 19. sz. dokumentum, amely az érdemi politikai kérdések azonosításával megbízott alcsoport által készített, 2002. június 26-i ideiglenes jelentést tartalmazza.

58 A Bizottság az első határozatban azt is előadja, hogy a munkaanyagokat a jelentés előkészítése érdekében szövegezték, és az egyes alcsoportok ideiglenes jelentései gyakran szó szerint megismétlődnek benne. A Bizottság az első határozatban azt is kifejti, hogy minden egyes munkaanyagot külön-külön megvizsgáltak.

59 Következésképpen az Elsőfokú Bíróság úgy véli, 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, amint ez a jegyzékből is kitűnik. A Bizottság tehát a jogilag megkövetelt módon hivatkozott az első határozatban erre a kivételre, amikor azt állapította meg, hogy a 4–14. sz. és a 16–19. sz. munkaanyaghoz való részleges vagy teljes hozzáférés súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatali rendjét.

– A nyomós közérdek fennállásáról

60 Az 1049/2001 rendelet értelmében mind a 4. cikk (2) bekezdésében foglalt, mind a 4. cikk (3) bekezdésben foglalt kivételek alkalmazásától el kell tekinteni, ha a szóban forgó dokumentum hozzáférhetővé tételéhez „nyomós közérdek” fűződik.

61 A jelen ügyben a felperes ugyanazokat az érveket terjeszti elő az első és a második határozattal szemben, nem téve különbséget az érintett dokumentumok különböző típusai és a hivatkozott kivétel között. Lényegében azt állítja, hogy annak szükségessége, hogy megtudjuk, mi történt és hogyan járt el a Bizottság, valamint a gondos igazságszolgáltatás biztosításának szükségessége olyan nyomós oknak minősül, amely indokolja azoknak a dokumentumoknak a hozzáférhetővé tételét, amelyek vonatkozásában megtagadták számára a hozzáférést.

62 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 fentebb vizsgált kivételek alapján történő megőrzését mérlegelve arra a megállapításra kellett volna jutnia, hogy ezeket a dokumentumokat mégis hozzáférhetővé kell tenni.

63 A történtek megismerésének szükségességével kapcsolatban a felperes ugyanis nem fejti ki sem azokat az okokat, amelyek miatt úgy véli, hogy ez az állítólagos szükségesség nyomós közérdeknek minősül az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése értelmében, sem pedig azt, hogy mennyiben kötelezné ez az állítólagos érdek a Bizottságot arra, hogy azt a szóban forgó dokumentumok titkosságának védelméhez fűződő közérdekkel szemben mérlegelve engedélyeznie kellene a hozzáférést.

64 Annak megismerése szükségességével kapcsolatban, hogy hogyan járt el a Bizottság az Airtours-ítéletet követően, meg kell jegyezni, hogy a Bizottság az első és a második határozatban ismertette azokat az okokat, amelyek alapján úgy ítélte meg, hogy jogosan hivatkozik az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésére a jelentés, egyes munkaanyagok és egyéb belső dokumentumok hozzáférhetővé tételével szemben. A felperes azonban nem fejtette ki azokat az okokat, amelyek miatt ilyen nyomós közérdeknek minősülhetne a T-212/03. sz. ügyben kialakult jogvitában elfoglalt személyes pozíciójához kapcsolódó, ahhoz fűződő magánérdeke, hogy megtudja, hogyan járt el a Bizottság az Airtours-ítéletet követően. Mindenesetre még ha feltételezzük is, hogy ez így van, a felperes nem fejtette ki, és nem is bizonyította azt, hogy mennyiben lenne erősebb ez az érdek a szóban forgó dokumentumok titkosságának védelméhez fűződő közérdeknél, ha a két érdeket egymással szemben mérlegelni kell.

65 A gondos igazságszolgáltatás követelményéhez fűződő nyomós közérdekre tekintettel kért dokumentumok hozzáférhetővé tételének szükségességével kapcsolatban rá kell mutatni, hogy ez az érv lényegében annak állítására irányul, hogy ezek a dokumentumok lehetővé tennék a felperes számára, hogy a kártérítési perben jobban tudjon érvelni. Ez a cél azonban önmagában nem minősül a hozzáférhetővé tételhez fűződő olyan nyomós közérdeknek, amely erősebb lehet a titkosságnak az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében foglalt kivétellel megállapított védelménél. A dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó, az EK 255. cikkben és a rendelet (1) és (2) preambulumbekezdésében megállapított általános alapelvre figyelemmel ennek az érdeknek objektív és általános jellegűnek kell lennie, és nem keverhető össze valamely – például a közösségi intézményekkel szemben indított keresettel kapcso-

latos – egyedi vagy magánérdekekkel, és nem lehet releváns tényező az érdekeknek a rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése alapján történő mérlegelése során.

66 Az 1049/2001 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése értelmében „bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy" jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni. Ebből fakadóan e rendelet célja a hozzáférés biztosítása mindenki számára minden nyilvános dokumentumhoz, nemcsak a kérelmező számára a rá vonatkozó dokumentumokhoz (az Elsőfokú Bíróság T-110/03., T-150/03. és T-405/03. sz., Sison kontra Tanács egyesített ügyben 2005. április 26-án hozott ítéletének [EBHT 2005., II-1429. o.] 50. pontja). Ezért az a magánérdek, amelyre a kérelmező annak érdekében hivatkozhat, hogy hozzáférést kapjon az őt személyesen érintő dokumentumokhoz, sem a nyomós közérdek fennállásának megítélésénél, sem pedig az érdekeknek az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése alapján történő mérlegelése során nem játszhat általánosságban döntő szerepet.

67 Így az állandó ítélkezési gyakorlat szerint még akkor is, ha a kért dokumentumok a kártérítési perben a felperes védekezéséhez szükségesnek mutatkoznának, mely kérdés abban az ügyben vizsgálandó, e körülmény a közérdekek mérlegelése szempontjából irreleváns (lásd ebben az értelemben és analógia útján az Elsőfokú Bíróság fenti 66. pontban hivatkozott Sison kontra Tanács ügyben hozott ítéletének 55. pontját; az Elsőfokú Bíróság T-287/03. sz., SIMSA kontra Bizottság ügyben 2005. június 8-án hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé] 34. pontját).

68 Következésképpen el kell utasítani a felperes azon érvét, miszerint a jelentés és a 4–14. és 16–19. sz. munkaanyag hozzáférhetővé tételéhez az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése alapján nyomós közérdek fűződik. Ez a megállapítás arra a kérdésre is vonatkozik, hogy fennáll-e a nyomós közérdek

a rendelet 4. cikke (2) bekezdése utolsó tagmondatának alapján, amellyel kapcsolatban a felperes ugyanazokra az érvekre hivatkozik, mint amelyek fentebb megvizsgálásra kerültek.

Az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok védelmére vonatkozó kivételről

A felek érvei

69 A jelentésnek az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok védelmére vonatkozó kivétellel érintett részeivel, és azokkal a munkaanyagokkal kapcsolatban, amelyek vonatkozásában a Bizottság erre a kivételre hivatkozott, a felperes előadja, hogy mivel a vizsgálat befejeződött, és a vizsgálat során szükségesnek tartott intézkedéseket meghozták, az említett kivétel nem alkalmazandó. Mivel a vizsgálat eredményeképpen a szóban forgó eljárásokat módosították, a jelentésnek pusztán történeti jelentősége van, és nem tekinthető olyan minősített dokumentumnak, amely igazolná a hozzáférhetőséghez fűződő vélelemtől való eltérést. Azonkívül nem lehet azt állítani, hogy a hatósági eljárások modernizálását célzó belső vizsgálatok nem lesznek függetlenek, ha az eredményüket közzéteszik. Ellenkezőleg, éppen a közzététel biztosítaná azt, hogy az 1049/2001 rendelet szellemében, függetlenül és átlátható módon folytassák le ezeket a vizsgálatokat. Másfelől a szóban forgó kivétel nem vonatkozik a Bizottság által lefolytatott, tisztán belső vizsgálatokra, hanem csak azokra a bizottsági vizsgálatokra, amelyek harmadik személyeket is érintenek.

70 A jelentéssel kapcsolatban a Bizottság előadja, hogy itt annak van jelentősége, hogy a belső vizsgálatot kizárólag azzal a céllal folytatták le, hogy a szervezeti egységek számára belső használatra vonatkozó ajánlásokat fogalmazzanak meg. A vizsgálatot nem ugyanígy folytatták volna le, ha a vizsgálatot végző személyeknek figyelemmel kellett volna lenniük arra, hogy az eredmény – akár a vizsgálat befejezését követően is –

hozzáférhetővé válik. Még ha le is zárult a vizsgálat, a célkitűzései továbbra is érvényesek. A Bizottság azt is kifejti, hogy nincsen ok különbséget tenni külső és belső vizsgálat között.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

71 Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik franciabekezdése úgy rendelkezik, hogy az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel hátrányosan befolyásolná az „ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célj[ának]" védelmét, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik.

72 Ezt a rendelkezést csak akkor lehet alkalmazni, ha a kérdéses dokumentumok hozzáférhetővé tétele az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok befejezését veszélyeztethetné (a fenti 32. pontban hivatkozott Franchet és Byk kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 109. pontja).

73 Azonkívül az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet konkrétan kell vizsgálni. Egyrészt ugyanis önmagában az a körülmény, hogy valamely dokumentum egy kivétellel védett érdeket érint, nem lehet elégséges indoka ez utóbbi alkalmazásának. Másrészt a védett érdek sérelme kockázatának ésszerűen előreláthatónak, és nem pusztán hipotetikusnak kell lennie. Következésképpen a vizsgálatot, amit az intézménynek a kivételek alkalmazása céljából el kell végeznie, konkrétan le kell folytatni, és annak a határozat indokolásából ki kell tűnnie (a fenti 32. pontban hivatkozott Franchet és Byk kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 115. pontja).

74 E konkrét vizsgálatot egyébként a kérelemmel érintett minden dokumentum vonatkozásában el kell végezni. Ugyanis az 1049/2001 rendeletből adódóan a rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdéseiben említett kivételek mind „a dokumentum[ra]" vonatkoznak. A konkrét és egyenkénti vizsgálat mindenképpen szükséges, mivel – még akkor is, ha egyértelmű, hogy a hozzáférés iránti kérelem kivételek körébe eső dokumentumra irányul – egyedül e vizsgálat teheti lehetővé, hogy az intézmény mérlegelje annak lehetőségét, hogy a kérelmező részére a rendelet 4. cikke (6) bekezdésének megfelelően részleges hozzáférést biztosítson (a fenti 32. pontban hivatkozott Franchet és Byk kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 116. és 117. pontja).

75 A jelen ügyben az első határozathoz mellékelt jegyzék a szóban forgó kivételre csak az „M.1524. sz., Airtours/First Choice ügy csapatának egyik tagjával az Airtours-ügyről 2002. június 24-én folytatott beszélgetésről készült jegyzőkönyv" címet viselő, 15. sz. dokumentum hozzáférhetővé tételének kizárólag ezen az alapon történő megtagadása céljából hivatkozik.

76 Amikor az Elsőfokú Bíróság a tárgyaláson ezzel kapcsolatban kérdezte, a Bizottság előadta, hogy az első határozatban szereplő, következő mondatban ismertette annak okát, hogy miért vonatkozik az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik franciabekezdése erre a dokumentumra:

„A 13–16. sz. dokumentum egyes részeivel és az összes többi munkaanyaggal kapcsolatban helybenhagyom a Versenypolitikai Főigazgatóság előzetes vizsgálatát, amely szerint a munkaanyagokra még inkább vonatkoznak az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második és harmadik franciabekezdésében, és a 4. cikk (3) bekezdésének második albekezdésében foglalt kivételek."

77 Az ilyen megállapítás túlságosan határozatlan és általános, és az első határozatot és mellékleteit olvasva nem deríthető ki, milyen alapon veszélyeztethette volna a 15. sz. dokumentum hozzáférhetővé tétele a bizottsági „ellenőrzések[et], vizsgálatok[at] és könyvvizsgálatok[at]”.

78 Ilyen magyarázat híján a Bizottság nem bizonyította jogilag megkövetelt módon azt, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik franciabekezdésében foglalt kivétel vonatkozik a 15. sz. dokumentumra. Következésképpen az első határozatot e vonatkozásban meg kell semmisíteni anélkül, hogy vizsgálni kellene a nyomós közérdek fennállására vonatkozó érvelést.

Az első határozatra vonatkozó megállapítások

79 A fentiekből következik, hogy a Bizottság nem értékelt tévesen, amikor az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésére hivatkozva azt állapította meg, hogy súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatali rendjét, ha hozzáférhetővé tennék a jelentés egészét és a 4–14. és 16–19. sz. munkaanyagokat, valamint hogy nem áll fenn olyan nyomós közérdek, amely indokolná a hozzáférhetővé tételüket. Következésképpen eljárásgazdaságossági okokból nem szükséges megvizsgálni a felperesnek azokra a további kivételekre vonatkozó érveit, amelyekre az első határozat a jelentés, illetve a szóban forgó kivétellel érintett munkaanyagok egyes részeinek hozzáférhetővé tételének megtagadása céljából hivatkozott.

80 Ami viszont a 15. sz. dokumentumot illeti, a fentiekből következően a Bizottság nem bizonyította jogilag megkövetelt módon, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke

(2) bekezdésének második franciabekezdése alkalmazandó erre a dokumentumra (lásd a fenti 71. és azt követő pontokat).

81 Következésképpen a keresetet az első határozatra vonatkozó részében el kell utasítani, a 15. sz. dokumentumra vonatkozó rész kivételével, amely vonatkozásában meg kell semmisíteni.

3. *Az egyéb belső dokumentumokra vonatkozó, második határozatról*

82 A második határozatban a Bizottság az 1049/2001 rendeletben meghatározott három kivételre hivatkozással tagadta meg a hozzáférést egyes belső dokumentumokhoz (lásd a fenti 21–22. pontot). A döntéshozatali rend védelmére, a vizsgálatok és könyvvizsgálatok védelmére, valamint a jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivételről van szó.

A döntéshozatali rend védelmére vonatkozó kivételről

83 Ezt a kivételt a Bizottság által a második határozatban megnevezett dokumentumtípusok szerint kell megvizsgálni.

A döntéshozatali rendnek a szövegtervezetek, a biztoshoz intézett feljegyzések, a más szervezeti egységekhez intézett feljegyzések és a Jogi Szolgálaton kívüli más szervezeti egységek által válaszul készített feljegyzések hozzáférhetővé tételéből eredő veszélyeztetése súlyosságáról

– A felek érvei

84 A felperes nem ért egyet azzal, hogy a Bizottság a második határozatban az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdését alkalmazta a kért belső dokumentumok egésze vagy egyes részei hozzáférhetővé tételének megtagadása indokolására. Annak szükségessége, hogy a Bizottság szervezeti egységei „gondolkodási szabadságot" élvezzenek, amelyre a Bizottság hivatkozott, elvont és összeegyeztethetetlen az átláthatóságnak az 1049/2001 rendelet által kitűzött, általános céljával és a kivételeknek az átláthatóság elve által behatárolt alkalmazási körével. A Bizottság szervezeti egységeinek nem titokban kell a versenyszabályokat végrehajtaniuk, és az összefonódások ellenőrzése nem teszi indokolttá a különleges bánásmódot más olyan területekhez képest, ahol a Bizottság beavatkozik. Továbbá az a nehézség vagy kellemetlenség, amit a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele előidézhet, önmagában nem indokolhatná a szóban forgó kivétel alkalmazását. A felperes másfelől előadja, hogy nem megalapozott az az érv, amely szerint veszélybe kerülhet a jövőbeni és hasonló összefonódások ellenőrzése. Mivel az Airtours-ítéletet megsemmisítették, az ahhoz kapcsolódó belső dokumentumok hozzáférhetővé tétele nem korlátozza a Bizottságot abban, hogy másik döntést hozhasson, vagy előre meghatározhassa annak lehetséges tartalmát. A Bizottságnak az összefonódások terén az adott ügy körülményeire tekintettel média- vagy politikai nyomástól függetlenül kell lefolytatnia a vizsgálatát.

85 A Bizottság hangsúlyozza, hogy ha a belső dokumentumok az 1049/2001 rendelet hatálya alá is tartoznak, a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló, 2004. április 21-i 802/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 133., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 3. kötet, 88. o.) 17. cikkének (3) bekezdése, amely a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 4064/89/EGK tanácsi rendeletben előírt bejelentésekről, határidőkről és meghallgatásokról szóló, 1998. március 1-jei 447/98/EK bizottsági rendelet (HL L 61., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 284. o.) 17. cikkének (1) bekezdése helyébe lépett, az ügy aktájában szereplő belső dokumentumok vonatkozásában kizárja az iratbetekintési jogot. Így az a tény, hogy az összefonódás résztvevői nem jogosultak hozzáférni az ilyen dokumentumokhoz, azt

a nézetet támasztja alá, hogy a nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tételük súlyosan veszélyeztetné a Bizottság döntéshozatali rendjét az adott területen. A Bizottság arra is hivatkozik, hogy a szóban forgó kivételt nem elvonatkoztatva alkalmazta, hiszen minden dokumentumot külön-külön megvizsgált, és ahol lehetett, megadta a részleges hozzáférést. Ez a kivétel azonban általánosságban a Bizottság döntéshozatali rendjének védelmére irányul, különös tekintettel az ugyanahhoz a kérdéshez kapcsolódó jövőbeli esetekre és problémákra, és nem csupán az adott eljárásra figyelemmel. Márpedig a Bizottság szerint a döntéshozatali rend szempontjából elengedhetetlen, hogy a szervezeti egységei megfogalmazhassák véleményüket, és ezt a lehetőségüket korlátozná, ha a véleményük szövegezésekor figyelemmel kellene lenniük arra, hogy a véleményük – akár az ügy befejezése után is – hozzáférhetővé válhat a nyilvánosság számára.

– Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

86 Elöljáróban meg kell állapítani, hogy az 1049/2001 rendelet egyik rendelkezéséből sem következik az, hogy a bizottsági dokumentumokhoz való hozzáférés attól függhet, hogy a dokumentum kérelmezője összefonódásban részt vevő vállalkozás-e, amely a 802/2004 rendelet 17. cikkének (3) bekezdése (vagy azt megelőzően a 447/98 rendelet 17. cikkének (1) bekezdése) alapján nem jogosult hozzáférni a Bizottság aktáiban szereplő belső dokumentumokhoz.

87 Ellenkezőleg, az 1049/2001 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése igen széles körben enged hozzáférést a bizottsági dokumentumokhoz, minthogy – további feltételek meghatározása nélkül – bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult a dokumentumokhoz hozzáférni. Az említett rendelet 2. cikkének (3) bekezdéséből az is következik, hogy a bizottsági dokumentumok hozzáférhetőségére vonatkozó rendelkezések az intézmény birtokában lévő valamennyi dokumentumra vonatkoznak, vagyis minden olyan dokumentumra, amelyet a Bizottság állított ki, vagy hozzá érkezett és a birtokában van, az Európai Unió valamennyi tevékenységi területén.

88 Továbbá az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése kifejezetten meghatározza azokat a feltételeket, amelyek alapján meg lehet tagadni az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférést a döntés meghozatalát követően is, és megállapítja, hogy ilyen esetben a dokumentum hozzáférhetővé tételének súlyosan veszélyeztetnie kell az érintett intézmény döntéshozatali rendjét. Ez a Bizottság tevékenységi területeitől, illetve az azokra vonatkozó eljárási szabályoktól függetlenül, általánosan alkalmazandó rendelkezés.

89 Következésképpen annak alapján, hogy a 802/2004 rendelet 17. cikkének (3) bekezdése szerint az összefonódásban részt vevő vállalkozások nem jogosultak hozzáférni az ügy aktájában szereplő belső dokumentumokhoz, nem zárható ki az, hogy bármely személy hozzáférhessen az ilyen dokumentumokhoz az 1049/2001 rendeletben megfogalmazott alapelveknek megfelelően (lásd ebben az értelemben és analógia útján a fenti 15. pontban hivatkozott Interporc kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 44. és 46. pontját).

90 A Bizottság egyébként nem vitatja, hogy a szóban forgó belső dokumentumok az 1049/2001 rendelet hatálya alá tartoznak. Azonkívül az általa hivatkozott, a 802/2004 rendelet 17. cikkének (3) bekezdésére alapított érv nem szerepel a második határozatban, mint az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében foglalt kivétel alkalmazásának igazolása.

91 Az Elsőfokú Bíróságnak tehát egyrészt az alapján kell felülvizsgálnia a jogszerűséget, hogy a kérelmező valamely tagállamban székhellyel rendelkező jogi személy, aki ezen a jogcímen a Bizottság birtokában lévő egyes dokumentumokhoz hozzáférést kér, másrészt a második határozatban kifejtett indokolásra tekintettel.

92 A jelen ügyben a második határozatban a Bizottság négy dokumentumcsoport vonatkozásában hivatkozik az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében foglalt kivételre: a szövegtervezetek, a biztoshoz intézett feljegyzések, a más szervezeti egységekhez intézett feljegyzések és a Jogi Szolgálaton kívüli más szervezeti egységek által válaszul készített feljegyzések (lásd a fenti 21. pontot). Még ha valóban konkrétan és egyesével, külön-külön is vizsgálták a dokumentumokat, a Bizottság lényegében ugyanazzal az indokkal támasztotta alá a kivétel alkalmazását. Éppen emiatt hivatkoznak egyébként beadványaikban a felek ezekre a dokumentumokra átfogóan, nem pedig egyesével, a második határozatban az egyes dokumentumcsoportok vonatkozásában kifejtett érvekre tekintettel.

93 A tárgyaláson a felperes előadta, hogy nem fűződik érdeke a szövegtervezetekhez – azaz a 4064/89 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti határozatra, a kifogásközlésre és az Airtours/First Choice ügyben hozandó végső határozatra vonatkozó tervezetekhez – való hozzáféréshez. Az Elsőfokú Bíróság erre vonatkozó kérdésére válaszul kifejtette, hogy e dokumentumok vonatkozásában visszavonta a hozzáférés iránti kérelmét. Az Elsőfokú Bíróságnak tehát e tekintetben nem kell vizsgálnia a második határozat jogszerűségét.

94 A biztoshoz intézett feljegyzések, a más szervezeti egységekhez intézett feljegyzések és a Jogi Szolgálaton kívüli más szervezeti egységek által válaszul készített feljegyzések vonatkozásában a Bizottság jogosan állítja, hogy az egyes dokumentumok (esettől függően) részleges vagy teljes hozzáférhetővé tétele akadályozná szervezeti egységeit álláspontjuk kinyilvánításában, és súlyosan veszélyeztetné az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó bizottsági döntéshozatali rendet.

95 Az összefonódások ellenőrzésénél a végső határozatnak, valamint a 4064/89 rendeletben megállapított, e határozat meghozatalához vezető egyes eljárási szakaszoknak (mint például a 4064/89 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján elfogadott határozat) van jelentősége. Ehhez képest a biztoshoz intézett feljegyzéseket, a más szervezeti egységekhez intézett feljegyzéseket és a Jogi Szolgálaton kívüli más szervezeti

egységek által válaszul készített feljegyzéseket a Bizottságon belül, a hatóság álláspontját formába öntő dokumentumok kidolgozása céljából küldték meg.

96 Amint pedig arra a Bizottság a második határozatban hivatkozik, mindegy, hogy a szóban forgó összefonódási eljárásról van-e szó, vagy olyan jövőbeni összefonódási eljárásokról, amelyek ugyanazon felek között zajlanak, illetve a vitatott eljárásban alkalmazott alapelveket érintik, mindenképpen súlyosan veszélyezteti a Bizottság döntéshozatali rendjét, ha az ilyen dokumentumok hozzáférhetővé válnak a nyilvánosság számára, minthogy ezek a dokumentumok csupán olyan állapotát rögzítik az eljárásnak, amely még nem fogalmazódik meg végső döntés formájában. Ezek az előkészítő dokumentumok ugyanis a Bizottság szervezeti egységeinek olyan véleményeit, bizonytalankodásait vagy álláspontváltását tartalmazhatják, amelyek a szóban forgó döntéshozatal befejezésekor esetleg nem is jelennek már meg a végső határozatokban.

97 Amint azt az Elsőfokú Bíróság a jelentés vonatkozásában már kimondta (lásd a fenti 52. pontot), a hozzáférés megtagadásával érintett dokumentumok hozzáférhetővé tétele azzal járna, hogy alkotóiknak a jövőben számolniuk kellene a hozzáférhetővé válás veszélyével, és ez odáig is vezethetne, hogy öncenzúrával élnének, és nem adnának elő olyan véleményt, amely veszélyt gyakorolhat a szóban forgó dokumentum címzettjére. Ez azt eredményezné, hogy a Bizottság szervezeti egységei közötti érintkezés nem lenne többé olyan őszinte és teljes, mint amilyet az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó eljárásban a döntések kidolgozása és a kifogásközlés megkövetel.

98 A felperes érvei nem kérdőjelezik meg ezt a gondolatmenetet. A Bizottság ugyanis nem csupán az általános és elvont jelleggel megkövetelt gondolkodási szabadság szükségességére hivatkozik, de konkrétan és egyesével, külön-külön is megvizsgálta a dokumentumokat. Így egyes dokumentumokat részben hozzáférhetővé tett. Továbbá ezt az elemzést nem csorbítja az, hogy a szóban forgó eljárás már lezárult,

mivel az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése a döntés meghozatalát követően is alkalmazandó, és a Bizottság a második határozatban kifejti, hogy a szóban forgó dokumentumok hozzáférhetővé tétele akadályozhatná az adott esetben az érintett felek között vagy ugyanabban az ágazatban létrejövő, hasonló összefonódások értékelését.

99 E vonatkozásban érdemes megjegyezni, hogy a második határozatban ezt a Bizottság ugyanabban az ágazatban vagy ugyanazon felek között lezajlott ügyekkel és a kollektív erőfölény koncepciójára vonatkozó ügyekkel is szemléltette. Kifejezetten az EMI/Time Warner-ügyre 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.

100 Rá kell még mutatni arra, hogy a jelen ügyben ésszerűen előrelátható és nem pusztán hipotetikus annak veszélye, hogy az Airtours/First Choice ügy kapcsán kidolgozott belső anyagok és előkészítő dokumentumok súlyosan sértik a döntéshozatali rendet. Így okkal feltételezhető, amint azt a Bizottság a második határozatban ki is fejti, hogy ezeket a dokumentumokat – bár ezek nem feltétlenül tükrözik a Bizottság végleges álláspontját – arra használhatják fel, hogy befolyásolják a Bizottság szervezeti egységeinek állásfoglalását, amelynek külső nyomástól mentesnek és függetlennek kell maradnia az ugyanazon tevékenységi ágazatot vagy hasonló gazdasági jelenségeket érintő, hasonló ügyek vizsgálata során. Ezért a Bizottságot fel kell jogosítani szervezeti egységei belső egyeztetéseinek és tárgyalásainak a védelmére, ha az – mint a jelen ügyben – feladatai ellátása érdekében az összefonódások ellenőrzése terén szükséges.

101 Következésképpen el kell utasítani a felperes azon érvét, miszerint a fent hivatkozott dokumentumok hozzáférhetővé tétele nem veszélyeztetné súlyosan a Bizottság döntéshozatali rendjét.

A döntéshozatali rendnek a meghallgatási tisztviselő jelentése hozzáférhetővé tételéből eredő veszélyeztetése súlyosságáról

– A felek érvei

102 A felperes előadja, hogy a meghallgatási tisztviselő jelentésére nem vonatkozik az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében foglalt kivétel, mivel a meghallgatási tisztviselő megbízatása értelmében 1999-ben, amikor a jelentését megfogalmazta, szervezetileg a Versenypolitikai Főigazgatósághoz tartozott, és a főigazgató alá volt rendelve, akinek be kellett számolnia. Ilyen feltételek mellett a meghallgatási tisztviselő függetlensége a megbízatása körébe tartozó tevékenységek során teljes körű védelmet élvez, és nincsen miért tartania attól, hogy a jelentései hozzáférhetővé válnak a nyilvánosság számára.

103 A Bizottság előadja, hogy a meghallgatási tisztviselő megbízása nem releváns akkor, ha a Bizottság egy adott ügyben a meghallgatási tisztviselő véleményét tartalmazó dokumentum nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tételéről határoz. Mivel a meghallgatási tisztviselő az ügy anyagi és eljárásjogi vonatkozásairól ad véleményt, a jelentése a végső határozat elfogadását megelőző, Bizottságon belüli tárgyalások részét képezi.

– Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

104 Ahogyan az Airtours-határozat előkészítésében közreműködő, különböző szervezeti egységek által szövegezett egyéb belső dokumentumokkal kapcsolatban is (lásd a fenti 94. pontot) a Bizottság megalapozottan vélte úgy, hogy a meghallgatási tisztviselő jelentésének hozzáférhetővé tétele a jelen ügyben súlyosan veszélyeztetné az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó bizottsági döntéshozatali rendet.

105 A második határozatból ugyanis kitűnik, hogy a Bizottság nem csupán azzal indokolta a kivétel alkalmazását, hogy a szóban forgó dokumentum belső használatra korlátozott állásfoglalást tartalmaz, hanem azzal is, hogy a meghallgatási tisztviselő az Airtours/First Choice ügy anyagi és eljárásjogi vonatkozásairól ad véleményt (a második határozat II.7. pontja).

106 A második határozatban a Bizottság arra is jogosan mutat rá, hogy a meghallgatási tisztviselő véleménynyilvánítási szabadsága veszélybe kerülne, ha számolnia kellene azzal, hogy a jelentése hozzáférhetővé válhat a nyilvánosság számára, és a hozzáférhetővé válás súlyosan veszélyeztetné az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó bizottsági döntéshozatali rendet, mivel a Bizottság a jövőben nem támaszkodhatna a meghallgatási tisztviselők őszinte és teljes véleményére (a második határozat II.7. pontja).

107 Következésképpen el kell utasítani a felperes azon érvét, miszerint a meghallgatási tisztviselő jelentésének hozzáférhetővé tétele nem veszélyeztetné súlyosan a Bizottság döntéshozatali rendjét.

A döntéshozatali rendnek a Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött feljegyzés hozzáférhetővé tételéből eredő veszélyeztetése

– A felek érvei

108 A felperes előadja, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése nem alkalmazható a Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött feljegyzésre, mivel a tanácsadó bizottság a tagállamok képviselőiből áll, és így a bevonásával zajló eljárás nem képezi részét „az érintett intézményen belüli" tárgyalásoknak és előzetes egyeztetéseknek.

109 A Bizottság arra hivatkozik, hogy ez az egyeztetés a végső határozat előkészítésének szükséges szakasza, és ezért a Bizottságon belül lefolytatottnak minősül.

– Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

110 Ahogyan az Airtours-határozat előkészítésében közreműködő, különböző szervezeti egységek által szövegezett egyéb belső dokumentumokkal kapcsolatban is (lásd a fenti 94. pontot), a Bizottság megalapozottan vélte úgy, hogy a Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött feljegyzés (7.7. sz. dokumentum) hozzáférhetővé tétele a jelen ügyben súlyosan veszélyeztetné az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó bizottsági döntéshozatali rendet (a második határozat II.4. pontja).

111 Ahogyan ugyanis a második határozatban szerepel, a tanácsadó bizottsággal történő egyeztetés is részét képezi az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó belső

döntéshozatali rendnek. Jóllehet a tanácsadó bizottság a tagállamok képviselőiből áll, és mint ilyen, ezért elkülönül a Bizottságtól, annak alapján, hogy a 4069/89 rendelet 19. cikke értelmében a belső dokumentumokat meg kell küldeni a tanácsadó bizottságnak, hogy az a bevonását megkövetelő eljárásnak megfelelően nyilatkozhasson, a szóban forgó dokumentumokat az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése alkalmazásában belső bizottsági dokumentumoknak lehet minősíteni.

112 Következésképpen el kell utasítani a felperes azon érvét, miszerint a Versenypolitikai Főigazgatóság által a tanácsadó bizottságnak küldött feljegyzés hozzáférhetővé tétele nem veszélyeztetné súlyosan a Bizottság döntéshozatali rendjét.

A döntéshozatali rendnek a First Choice honlapjának megtekintéséről készült aktafeljegyzés egy részének hozzáférhetővé tételéből eredő veszélyeztetése

– A felek érvei

113 A felperes vitatja, hogy ez a feljegyzés „belső használatra korlátozott állásfoglalásnak" minősülhetne az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése értelmében. A felperes szerint a First Choice által előterjesztett szóbeli észrevételek az írásbeli észrevételekhez hasonlóak, és nincsen olyan gyakorlati megfontolás, amely indokolná a hozzáférés akadályozását az ilyen észrevételekhez.

114 A Bizottság erre azt válaszolja, hogy a vitatott feljegyzés azon részei, amelyek vonatkozásában megtagadták a hozzáférést, a feljegyzést készítő tisztviselő személyes álláspontját tartalmazzák.

– Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

115 Ahogyan az Airtours-határozat előkészítésében közreműködő, különböző szervezeti egységek által szövegezett egyéb belső dokumentumokkal kapcsolatban is (lásd a fenti 94. pontot), a Bizottság megalapozottan vélte úgy, hogy a First Choice honlapjának megtekintéséről készült aktafeljegyzés (7.2. sz. dokumentum) egy részének hozzáférhetővé tétele a jelen ügyben súlyosan veszélyeztetné az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó bizottsági döntéshozatali rendet (a második határozat II.8.a. pontja).

116 A második határozatból ugyanis kitűnik, hogy a Bizottság nem csupán azzal indokolta a kivétel alkalmazását, hogy a szóban forgó dokumentum belső használatra korlátozott állásfoglalást tartalmaz, hanem azzal is, hogy a dokumentum bizonyos részeiben a Versenypolitika Főigazgatóság tisztviselőinek a honlap megtekintésekor szerzett benyomásait tükrözi. A Bizottság tehát megalapozottan vélte úgy, hogy ez a dokumentum a Versenypolitikai Főigazgatóságnak a vizsgálatra vonatkozó belső megfontolásait tartalmazza, és a hozzáférhetővé tétele a jelen ügyben súlyosan veszélyeztetné a bizottsági döntéshozatali rendet.

117 Következésképpen el kell utasítani a felperes azon érvét, miszerint a First Choice honlapjának megtekintéséről készült aktafeljegyzés egy részének hozzáférhetővé tétele nem veszélyeztetné súlyosan a Bizottság döntéshozatali rendjét.

A nyomós közérdek fennállásáról

118 A nyomós közérdek fennállásával kapcsolatban – amely, ha bizonyítás nyer, indokolja ezen dokumentumok hozzáférhetővé tételét – a fenti 38. és 60–66. pontra kell hivatkozni, mivel a felperes ugyanazokat az érveket sorakoztatja fel az első és a második határozattal szemben.

119 Következésképpen el kell utasítani a felperes azon kifogását, miszerint nyomós közérdek fűződik ahhoz, hogy hozzáférhetővé váljanak a döntéshozatali rend védelmére vonatkozó kivétellel érintett belső dokumentumok.

A bírósági eljárások és jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivételről

A felek érvei

120 A felperes előadja, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdésében foglalt kivétel nem alkalmazható a Jogi Szolgálat által válaszul készített feljegyzésekre.

121 A Bizottság kifejti, hogy bár az Airtours-határozatot megsemmisítették, a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé válása veszélyeztetné az arra vonatkozó lehetőségét, hogy felhasználja a szervezeti egységei által adott véleményeket, mivel a biztosok testülete figyelmen kívül hagyhatná ezeket a véleményeket, és más határozatot hozhatna.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

122 Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdése úgy rendelkezik, hogy a Bizottság megtagadja a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel veszélyeztetné a „bírósági eljárások és jogi tanácsadás” védelmét, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik.

123 A „jogi tanácsadás” kifejezést úgy kell érteni, hogy a közérdek védelme megakadályozhatja a Bizottság Jogi Szolgálata által – akár bírósági eljárások keretében, akár más célból – készített dokumentumok tartalmának hozzáférhetővé tételét.

124 A jelen esetben a második határozatból kitűnik, hogy a Bizottság nem csupán azzal indokolta a kivétel alkalmazását, hogy a szóban forgó dokumentumok jogi állásfoglalások, hanem azzal is, hogy a Jogi Szolgálat által válaszul készített 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/First Choice összefonódás közös piaccal való összeegyeztethetőségének megítélése jogszerű volt-e, és ez hátrányosan érinthetné az adott esetben ugyanezen felek között vagy ugyanabban az ágazatban létrejövő hasonló döntéseket (lásd a fenti 22., 99. és 100. pontot).

125 A szóban forgó feljegyzések hozzáférhetővé tételének elfogadása azt eredményezheti, 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.

126 Rá kell még mutatni arra, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdésében említett jogi tanácsadás védelmének veszélyeztetése a jelen ügyben ésszerűen előrelátható és nem pusztán hipotetikus. A fenti 124. pontban említett okokon túl 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 a hatósági eljárásban az ügyért felelős szervezeti egységek tanácsadójaként képviselt. Nyilvánvaló azonban, hogy ennek az ellentmondásnak a veszélye jelentősen veszélyeztetheti mind a Jogi Szolgálat véleménynyilvánítási szabadságát és azt, hogy a bírósági eljárás más résztvevőinek jogi képviselőivel azonos helyzetben, eredmé-

nyesen védhesse meg a közösségi bíróság előtt a Bizottság végleges álláspontját, mind pedig a Bizottság belső döntéshozatali rendjét, amelyet az jellemez, hogy a Bizottság testületként, a ráruházott különleges feladatkörben dönt, és rendelkeznie kell azzal a szabadsággal, hogy eltérjen a Jogi Szolgálata által kezdetben elfogadott jogi álláspontól.

127 Ezt az okfejtést nem vonja kétségbe az, hogy az Elsőfokú Bíróság megsemmisítette az Airtours-határozatot, amely kapcsán a Jogi Szolgálat a válaszul készített feljegyzéseket megfogalmazta. A szóban forgó kivétel ugyanis a végső határozathoz képest korábbi szakaszban készített dokumentumokra vonatkozik, elvben függetlenül attól, hogy fennmarad, vagy a közösségi bíróságok egy jogvita kapcsán utóbb megsemmisítik-e.

128 Következésképpen el kell utasítani a felperes azon érvét, miszerint a Jogi Szolgálat által válaszul készített feljegyzések hozzáférhetővé tétele nem veszélyeztetné a jogi tanácsadás védelmét.

129 A nyomós közérdek fennállásával kapcsolatban – amely, ha bizonyítás nyer, indokolja ezen dokumentumok hozzáférhetővé tételét – a fenti 38. és 60–66. pontra kell hivatkozni. Következésképpen el kell utasítani a felperes azon kifogását, miszerint nyomós közérdek fűződik ahhoz, hogy hozzáférhetővé váljanak a jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivétellel érintett belső dokumentumok.

A második határozatra vonatkozó következtetések

130 A fentiekből következően a Bizottság nem értékelt tévesen, amikor az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésére, illetve (2) bekezdésének második franciabekezdésére hivatkozva, konkrét és egyesével történt vizsgálat alapján megtagadta azoknak a különböző belső dokumentumoknak és jogi állásfoglalásoknak a hozzáférhetővé tételét, amelyek vonatkozásában ezekre a kivételekre hivatkozott. Következésképpen eljárásgazdaságossági okokból nem szükséges megvizsgálni a felperesnek a harmadik kivételre vonatkozó érveit, amelyre az első határozat a fent vizsgált első kivétellel összefüggésben, ezen dokumentumok némelyikének a hozzáférhetővé tételének megtagadása céljából hivatkozott.

131 Következésképpen a keresetet el kell utasítani a második határozatra vonatkozó részében.

A költségekről

132 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 3. §-a értelmében részleges pernyertesség esetén az Elsőfokú Bíróság elrendelheti a költségeknek a felek közötti megosztását, vagy azt, hogy a felek mindegyike maga viselje saját költségeit. A jelen ügy körülményei között úgy kell határozni, hogy a Bizottság viselje a felperes költségeinek egytized részét és saját költségeinek egytized részét. A felperes viseli saját költségeinek kilenctized részét és a Bizottság költségeinek kilenctized részét.

A fenti indokok alapján

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG (kibővített harmadik tanács)

a következőképpen határozott:

1) Az Elsőfokú Bíróság a Bizottság 2005. szeptember 5-i határozatát (D[2005] 8461) megsemmisíti abban a részében, amelyben az megtagadja a hozzáférést az „M.1524. sz., Airtours/First Choice ügy csapatának egyik tagjával az Airtours-ügyről 2002. június 24-én folytatott beszélgetésről készült jegyzőkönyv" címet viselő munkaanyaghoz.

2) Az Elsőfokú Bíróság a keresetet ezt meghaladó részében elutasítja.

3) A MyTravel Group plc viseli saját költségeinek kilenctized részét, és köteles viselni a Bizottság költségeinek kilenctized részét.

4) A Bizottság viseli saját költségeinek egytized részét, és köteles viselni a MyTravel Group költségeinek egytized részét.

Azizi Cooke Cremona

Labucka Frimodt Nielsen

Kihirdetve Luxembourgban, a 2008. szeptember 9-i nyilvános ülésen.

E. Coulon J. Azizi

hivatalvezető elnök