PEDRO CRUZ VILLALÓN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. április 14.[1]

C-612/13. P. sz. ügy

ClientEarth
kontra

Bizottság

„Fellebbezés — Az 1049/2001 rendelet és az 1367/2006 rendelet — Az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés — Környezetvédelmi irányelvek átültetéséről szóló dokumentumok, amelyeket a Bizottság rendelt meg egy magántanácsadótól — A vizsgálatok céljainak védelmére vonatkozó kivétel — Vizsgálat fogalma — Konkrét és egyéni vizsgálatot kizáró általános vélelem — Aarhusi Egyezmény — Nyomós közérdek”

1. A jelen fellebbezési kérelem a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem elutasításán alapul, amely a vizsgálat célja védelmének igényéből fakad, és e tekintetben a Bíróságnak lehetősége nyílik finomítani ítélkezési gyakorlatát az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés területén,[2] konkrétan az 1049/2001/EK rendelet[3] 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt kivétellel kapcsolatban. A jelen ügyben az egyik vitatott kérdés éppen a „vizsgálat” fogalmának akként való meghatározása, hogy az kiterjed-e bármely olyan tevékenységre, amely kötelezettségszegés megállapítása iránti eljáráshoz vezet, vagy kizárólag éppen az ezen eljárás megindításáról szóló döntést követően végzett tevékenységeket foglalja-e magában.

2. Nem ez az egyetlen tisztázandó kérdés a jelen eljárásban, mivel annak megállapítása esetén, hogy a vitatott tevékenységek az 1049/2001 rendelet értelmében vett „vizsgálatnak” tekintendők, azt kell eldönteni, hogy e rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése összeegyeztethető-e az Aarhusi Egyezmény[4] 4. cikke (4) bekezdésének c) pontjával, amely utal az 1367/2006/EK rendeletre,[5] és még ezt megelőzően felveti annak kérdését, hogy lehet-e hivatkozni az Egyezményre az 1049/2001 rendelet értelmezése céljából.

1 — Eredeti nyelv: spanyol.

2 — Olyan dokumentumokra vonatkozó ítélkezési gyakorlat útján kialakított doktrína, amelyek állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárásokkal (Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet [C-139/07 P, EU:C:2010:376]), összefonódások ellenőrzésére irányuló eljárásokkal (Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet [C-404/10 P, EU:C:2012:393]), kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokkal (Liga para a Protecção da Natureza [LPN] kontra Bizottság ítélet [C-514/11 P és C-605/11 P, EU:C:2013:738]), valamint bírósági eljárásokkal kapcsolatosak (Svédország kontra API és Bizottság ítélet [C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541]).

3 — Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.).

4 — A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló 1998. június 25-én aláírt egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről szóló, 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL L 124., 1. o.).

5 — A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 264., 13. o.).

I – **Jogi háttér**

A – *Nemzetközi jog*

3. Az Aarhusi Egyezmény preambuluma kimondja, hogy

„[…]

Felismerve azt, hogy a környezetvédelem területén az információ jobb hozzáférhetősége és a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban javítja a döntések minőségét és végrehajtását, hozzájárul a nyilvánosságnak a környezeti kérdésekkel kapcsolatos tudatosságához, lehetőséget biztosít a nyilvánosságnak arra, hogy tagjai álláspontjukat kifejthessék, továbbá lehetővé teszi a hatóságok számára azok megfelelő figyelembevételét,

Kívánva ezért a környezettel kapcsolatos ügyekben a döntéshozatal számonkérhetőségének és átláthatóságának elmélyítését, ezzel a döntések támogatottságának megerősítését a nyilvánosság részéről,

[…]

Elismerve, hogy a hatóságok a környezeti információt a közérdek szolgálatában birtokolják,

[…]”

4. Az Aarhusi Egyezmény 1. cikke szerint „[a] jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, ezen egyezményben részes valamennyi Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez, és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben a jelen Egyezmény rendelkezései szerint”.

5. Az Egyezmény 2. cikke (2) bekezdése d) pontjának első albekezdése értelmében, a „hatóság” jelenti „minden olyan, a 17. cikkben említett regionális gazdasági integrációs szervezet intézményeit, amely ezen Egyezményhez csatlakozó Fél”.

6. Az Egyezmény 3. cikke (1) bekezdésének szövege szerint „[a] Felek az Egyezmény rendelkezéseinek megvalósításához szükséges egyértelmű, átlátható és következetes keret létrehozása és fenntartása céljából meghozzák a szükséges jogi, szabályozásbeli [helyesen: törvényi, rendeleti] és egyéb intézkedéseket, beleértve azon intézkedéseket is, melyek célja a kompatibilitás biztosítása az ezen Egyezményben foglalt tájékoztatási, részvételi és igazságszolgáltatási kötelezettség megvalósításáról szóló rendelkezések között” [helyesen: „beleértve az ezen Egyezménynek az információkra, a nyilvánosság részvételére és az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozó rendelkezései közötti összhang biztosítására irányuló intézkedéseket, valamint a megfelelő végrehajtási intézkedéseket is”].

7. Az Aarhusi Egyezmény 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Valamennyi Fél biztosítja ezen cikk további bekezdései függvényében, hogy a hatóságok környezeti információ kérése esetén a nemzeti szabályozás keretében a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják a kért információt, ideértve, amennyiben igénylik, az alábbi b) bekezdésben foglaltak szerint az ezen információt tartalmazó vagy azt alkotó eredeti dokumentumok másolatait, [helyesen: másolatait, függetlenül attól, hogy e dokumentumok tartalmaznak-e vagy nem egyéb információt]:

a) az információkéréshez fűződő érdek megjelölésének igénye nélkül

b) a kért formában, kivéve azokat az eseteket:

i. ha a hatóság számára ésszerű az információt más formában rendelkezésre bocsátani, mely esetben az eltérő rendelkezésre bocsátási forma okait is ismertetik, vagy

ii. ha az információ más formában már nyilvánosan rendelkezésre áll.

(2) Az (1) bekezdésben említett környezeti információt a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb a kérés benyújtását követő egy hónapon belül kell rendelkezésre bocsátani, kivéve, ha az információ mennyisége és bonyolultsága indokolttá teszi a fenti időszaknak a kérés benyújtását követő legfeljebb két hónapra történő meghosszabbítását. A kérelmezőnek bárminemű meghosszabbításról és annak indokairól tájékoztatást kell kapnia.

(3) Környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben:

[…]

c) a kérés olyan anyagra vonatkozik, mely előkészítés alatt áll, vagy hatóságok belső kommunikációjára vonatkozik, abban az esetben, ha a nemzeti jog vagy szokásjogi joggyakorlat e kivételeket megállapítja, tekintetbe véve a közérdeket, amely az információ feltárásához fűződik.

(4) A környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben az információ feltárása hátrányosan érintené:

[…]

c) folyamatban lévő bírósági eljárások[at], bármely személy jogosultság[át] ügyének tisztességes tárgyalására, vagy hatóság azon jogosultság[át], hogy bűnügyi vagy fegyelmi vizsgálatot folytasson;

[…]

Az információszolgáltatás [helyesen: A hozzáférés megtagadásának] fent említett okai szűken értelmezendők, figyelembe véve az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra.

[…]”

B – *Az uniós jog*

1. 1049/2001 rendelet

8. Az 1049/2001 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése értelmében: „[b]ármely 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”.

9. A rendelet „Kivételek” című 4. cikke (2) bekezdésében előírja, hogy „[a]z intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel hátrányosan befolyásolná [helyesen: hozzáférhetővé tétel sértené] a következők védelmét:

– […]

– […]

– ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja, kivéve, ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.”

2. 1367/2006 rendelet

10. Az 1367/2006 rendelet (15) preambulumbekezdése a következőket írja elő:

„Azokban az esetekben, amikor az 1049/2001/EK 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 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.”

11. Az 1367/2006 rendelet 1. cikkének (1) bekezdése értelmében „e rendelet célja, hogy hozzájáruljon a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló ENSZ EGB-egyezmény (a továbbiakban: 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;

[…]”

12. Ugyanezen rendelet 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az 1049/2001/EK 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.

[…]”

13. Az 1367/2006 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a]z 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első és harmadik francia bekezdése esetében – a vizsgálatok, különösen a közösségi jog esetleges megsértésével kapcsolatos vizsgálatok kivételével – a közzétételhez fűződő nyomós közérdek fennállását kell megállapítani, amennyiben a kért információ a környezetbe való kibocsátásra vonatkozik. Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkében szabályozott egyéb kivételek vonatkozásában az elutasítás indokait szűken kell értelmezni, figyelembe véve a közzétételhez fűződő közérdeket, illetve azt, hogy a kért információ a környezetbe való kibocsátásra vonatkozik-e.”

II – **Előzmények**

14. A ClientEarth egy angol jog hatálya alá tartozó egyesület, amelynek célja a környezetvédelem. 2010. szeptember 8-án az 1049/2001 rendelet és az 1367/2006 rendelet alapján bizonyos dokumentumokhoz való hozzáférést kért a Bizottságtól. Konkrétan több olyan dokumentumról volt szó, amelyek a „Környezetvédelmi" főigazgatóság honlapján is közzétett, „Management Plan 2010. DG Environmentben" (2010-es intézkedési terv) szerepeltek.

15. A Bizottság részben elutasította a 2010. október 29-i kérelmet arra hivatkozással, hogy egy esetet kivéve a dokumentumokhoz való hozzáférés elutasítása az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésében (harmadik francia bekezdés) és (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételek alapján történt (az ellenőrzések, vizsgálatok vagy könyvvizsgálatok céljának, illetve az intézmények döntéshozatali eljárásának a védelme).

16. 2010. november 10-én a felperes az 1049/2001 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján kérte a részleges elutasítás megerősítését. A Bizottság válaszának hiányában 2011. február 21-én keresetet nyújtott be a Törvényszékhez kérelmének feltételezett elutasítása ellen. Végül 2011. május 30-án a Bizottság kifejezetten határozott a megerősítő kérelem tárgyában, és úgy döntött, hogy a ClientEarth teljes körűen hozzáférhet a tagállamok jogszabályainak az uniós környezetvédelmi joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos 22 olyan tanulmány tartalmához – némelyik tanulmány szerzőinek nevét kivéve –, amelyeket egy külső vállalkozás készített a Bizottság megrendelésére, ez utóbbi pedig 2009-ben kapott meg. Ellenben a többi 41 tanulmány tartalmához történő hozzáférést részben elutasította.

17. Az utóbbi dokumentumokkal kapcsolatban nyújtott információ minden egyes tanulmány esetében tartalmazta a fedőlapot, a tartalomjegyzéket, a felhasznált rövidítések jegyzékét, a vizsgált jogszabályokat tartalmazó mellékletet, továbbá a „Bevezetés", „A tagállam jogi szabályozási kereteinek általános áttekintése", valamint „Az átültetés és a végrehajtás keretei" című fejezeteket. Ezzel szemben a Bizottság elutasította az „Összefoglaló lap", az „Átültetésre irányuló intézkedések jogi elemzése" és a „Következtetések" című fejezetekhez, továbbá azon melléklethez való hozzáférést, amely az adott tagállami szabályozás és a releváns uniós jog közötti megfelelési táblázatot tartalmazza.

18. A Bizottság az elutasított tanulmányokat két kategóriába sorolta. Az első az uniós jog átültetéséről szóló azon tanulmányt foglalta magába, amelynek az értékelése az érintett tagállammal egyeztetve röviddel korábban kezdődött meg. A második kategóriába a többi 40 tanulmány tartozott, amelyek tekintetében a párbeszéd az érintett tagállamokkal már előrehaladottabb szakaszba ért.

19. A Bizottság a hozzáférés elutasítását három kivétel együttes fennállására alapozta.

(A) A vizsgálatok céljának védelme (az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése). A Bizottság szerint ezeket a tanulmányokat azzal a céllal készítették, hogy lehetővé tegyék számára, hogy több irányelv kapcsán ellenőrizze a tagállami átültetést, és adott esetben megindítsa ellenük az EUMSZ 258. cikkben szabályozott kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást. A fent hivatkozott első kategóriába tartozó tanulmányt illetően a Bizottság jelezte, hogy még nem alakította ki végső álláspontját az érintett irányelv átültetéséről. Az e tanulmányban foglalt adatok és következtetések ellenőrzésére még nem került sor, valamint a szóban forgó tagállamnak még nem volt lehetősége reagálni ezekre, és hozzáférhetővé tételük ez utóbbi számára azt a kockázatot hordozza, hogy a tagállamot esetleg megalapozatlan bírálat éri, valamint hogy sérül az érintett irányelv végrehajtásának értékeléséhez megkövetelt kölcsönös bizalmi légkör. A jogvita tárgyát képező, a fent hivatkozott második kategóriába tartozó tanulmányokat illetően a Bizottság jelezte, hogy egyes esetekben az érintett tagállamokkal szemben megindította a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást, más esetekben pedig még nem hozott határozatot arról, hogy meg kell-e indítani ezt az eljárást. A Bizottság

véleménye szerint a jogvita tárgyát képező tanulmányok hozzáférhetővé tétele sértené a kölcsönös bizalmi légkört, amely ahhoz szükséges, hogy az említett eljárás bírósági szakaszának igénybevétele nélkül rendezzék a Bizottság és az érintett tagállamok közötti nézetkülönbségeket.

(B) Az intézmények döntéshozatali eljárásának védelme (az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése). A Bizottság azt állította, hogy ezek a tanulmányok az ő megrendelésére készültek, tisztán belső célokra, az uniós jog átültetésére vonatkozó előzetes vizsgálati szakasszal összefüggésben. A Bizottság hozzátette, hogy előfordulhat, hogy nem osztja e tanulmányok következtetéseit, illetve hogy más vizsgálati eszközöket is alkalmaz, ideértve saját belső értékelését és az érintett tagállamokkal folytatott párbeszédből származó információkat. Véleménye szerint, mivel még nem foglalt állást sem a nemzeti szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségéről, sem a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás esetleges megindításáról – amely kérdésben széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik –, a hozzáférés iránti kérelem teljesítése sértené a belső döntéshozatali eljárását, ami nem kívánatos külső nyomásnak tehetné ki.

(C) Az egyén magánéletének és integritásának a védelme (az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontja). A Bizottság véleménye szerint e kivétel némely kért tanulmány szerzőinek nevéhez való hozzáférés tekintetében volt alkalmazandó.

20. A Bizottság végül megállapította, hogy nem áll fenn a jogvita tárgyát képező dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez fűződő nyomós közérdek. Véleménye szerint a jelen ügyben a közérdeket jobban szolgálja egyrészt a tagállamok és a Bizottság közötti kölcsönös bizalmi légkör megóvása, másrészt az esetleges jogsértésekkel kapcsolatos közigazgatási határozatok meghozatalára vonatkozó diszkrecionális jogának védelme. A Bizottság egyébiránt jelezte, hogy a megerősítő kérelem nem tartalmazott olyan érveket, amelyek alkalmasak lennének a hozzáférhetővé tételhez fűződő nyomós közérdek fennállásának bizonyítására.

21. A ClientEarth megsemmisítés iránti keresetet terjesztett a Törvényszék elé, amelyet összesen hét megtámadási okkal támaszt alá: (1) Az 1049/2001 rendelet 8. cikke (1) és (2) bekezdésének megsértése, annak megállapítása alapján, hogy a Bizottság jogellenesen hosszabbította meg a megerősítő kérelem megválaszolására nyitva álló határidőt; (2) Az Aarhusi Egyezmény 4. cikke (1), (2) és (4) bekezdésének megsértése, mivel úgy vélte, hogy az említett rendelkezés a dokumentumokhoz való hozzáférés alól csupán a büntetőjogi vagy fegyelmi természetű vizsgálatok céljának védelmére irányuló kivételt állapít meg; (3) A környezeti információk tevékeny terjesztésére vonatkozó, az Aarhusi Egyezmény 5. cikke (3)–(7) bekezdésében és az 1367/2006 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában megállapított kötelezettség megsértése; (4) Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik francia bekezdésének megsértése, mivel a Bizottság nem vette figyelembe a dokumentumokhoz való hozzáféréshez való jog alóli, e rendelkezésben előírt kivétel korlátait; (5) Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének megsértése, tekintettel arra, hogy a jogvita tárgyát képező tanulmányok teljes körű hozzáférhetővé tétele által a Bizottság döntéshozatali eljárásának sérelmére jelentett kockázat feltételezéseken alapul, és ésszerűen nem látható előre; (6) Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) és (3) bekezdése záró szövegrészének megsértése, mivel a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik; továbbá (7) az 1049/2001 rendelet 8. cikke (1) és (2) bekezdésének, valamint az Aarhusi Egyezmény 4. cikke (1) bekezdésének a Bizottság általi súlyos és ismételt megsértése, amely szükségessé teszi, hogy a Törvényszék visszatartó erejű intézkedéseket fogadjon el.

III – **A Törvényszék ítélete**

22. A Törvényszék 2013. szeptember 13-án a keresetet elutasító ítéletet hozott.[6]

6 — T-111/11. sz. ügy (EU:T:2013:482).

23. A Törvényszék két csoportba sorolta a megtámadási okokat, és megállapította, hogy az első csoportba tartozók kétségbe vonják a megtámadott határozat indokolását, arra hivatkozással, hogy az téves, miközben a második csoportba tartozók nem hivatkoztak az indokolás során elkövetett tévedésekre. A Törvényszék e tekintetben arra következtetett, hogy a felperes nem tudta bizonyítani, hogy a Bizottság tévedett azáltal, hogy a vizsgálatok céljának védelmében megtagadta a hozzáférést, ezért nem kell vizsgálni, hogy fennállt-e tévedés a döntéshozatali folyamatok védelmének céljára történő hivatkozáskor is. Végezetül a Törvényszék szerint a felperes az érintett iratokhoz való hozzáféréshez fűződő nyomos közérdek fennállását sem bizonyította.

IV – **A fellebbezés**

24. A ClientEarth által előterjesztett fellebbezési kérelem három megtámadási okra hivatkozik: (A) Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése szerinti „vizsgálat” és „a vizsgálatok célja védelmének megsértése” fordulat téves értelmezése. (B) Téves jogalkalmazás az Aarhusi Egyezmény 4. cikke (1), (2) és (4) bekezdésének megsértése miatt. (C) Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének záró szövegrésze szerinti „nyomós közérdek” fogalmának téves értelmezése.

V – **A Bíróság előtti eljárás**

A – *Az első fellebbezési jogalap*

25. Az első jogalap két alpontra osztható. Az első alpontban a Törvényszék azon megállapításait megalapozó okokat vitatja, amely szerint a jogvita tárgyát képező tanulmányok a Bizottság vizsgálati tevékenységei közé tartoznak. A ClientEarth véleménye szerint a „vizsgálat” fogalma a Bizottság alakszerű határozatát feltételezi, amely ez esetben a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindítását tartalmazza. E határozat hiányában – amelyről éppen el lehetne fogadni, hogy nem az érintett tanulmány közvetlen következménye, feltéve, hogy ez utóbbi a határozatot előkészítő iratot képezne – az érintett dokumentumok nem tartoznak a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelemmel védett vizsgálati aktába.

26. A Bizottság válaszában azt állítja, hogy bármely olyan dokumentum, amely annak a Bizottság általi ellenőrzésére irányul, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e az uniós jogot, az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése szerinti vizsgálathoz kötődik. Véleménye szerint e tekintetben irreleváns, hogy a tagállami jog uniós joggal való összeegyeztethetőségének első értékelését a Bizottság saját szolgálatai vagy a Bizottság megrendelésére harmadik személy végzi-e.

27. A ClientEarth a második alpontban arra hivatkozik, hogy még ha el is fogadjuk, hogy a jogvita tárgyát képező tanulmányok a vizsgálat részének minősülhetnek, a Törvényszék akkor is tévedett azon értelmezéssel, hogy a hozzáférhetővé tételük érintheti a vizsgálati célok védelmét, és amikor elismerte, hogy a Bizottság alkalmazhatja a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelmet. E tekintetben kiemeli azt a tényt, hogy olyan különös dokumentumokról volt szó, amelyek hozzáférhetővé tétele nem érintette a kötelezettségszegés megállapítása iránti későbbi eljárások célját.

28. A Bizottság egyetért a megtámadott ítéletben szereplő helyes értelmezéssel, amely véleménye szerint megfelelő összhangban van a Bíróság ítélkezési gyakorlatával.

B – *A második fellebbezési jogalap*

29. A második megtámadási ok öt érven alapul. Egyrészt a Törvényszék figyelmen kívül hagyta az Aarhusi Egyezmény 4. cikke (4) bekezdése c) pontjának megszorító értelmezésére vonatkozó kötelezettséget. Másrészt a felperes felrója a Törvényszéknek az Aarhusi Egyezmény 4. cikke közvetlen alkalmazhatóságának vizsgálatát, holott az az Aarhusi Egyezménnyel összevetve az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik francia bekezdése jogszerűségének ellenőrzéséhez nem volt szükséges. Harmadrészt a ClientEarth azt állítja, hogy a megtámadott ítélet figyelmen kívül hagyta, hogy az Aarhusi Egyezményt a Szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 26. és 31. cikkével összhangban kell értelmezni, mivel úgy értelmezte a 4. cikke (4) bekezdésének c) pontját, hogy az nem volt összhangban [ez utóbbi egyezménynek] sem a szövegével, sem pedig a szellemével. Negyedrészt a Törvényszék akkor is tévedett, amikor azt állapította meg, hogy Aarhusi Egyezmény 4. cikke (4) bekezdésének c) pontja közvetlenül nem alkalmazandó az uniós intézményekre. Végezetül a felperes fenntartja, hogy a megtámadott ítélet az Unió „sajátosságai” alapján tévesen elfogadta az Aarhusi Egyezmény alkalmazásától való eltérést.

30. A Bizottság az Európai Parlament és a Tanács támogatásával megállapítja, hogy a Törvényszék egyáltalán nem tévedett, és a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban járt el, különösen a három együttes feltételt illetően, amelyeknek fenn kell állniuk ahhoz, hogy az uniós bíró megvizsgálhassa, valamely uniós aktus összeegyeztethető-e egy nemzetközi megállapodással. A Bizottság szerint az Aarhusi Egyezmény az uniós jog részévé vált az 1367/2006 rendelet útján, amelynek fényében kell vizsgálni a megtámadott határozat jogszerűségét. Ezenkívül a három intézmény rámutat arra, hogy az Egyezményben előírt kivételek úgy vannak megfogalmazva, hogy lehetővé teszik az Unió számára azok beépítését a jogrendbe és védik az 1049/2001 rendelet 4. cikke értelmében elismert jogos érdekek összességét.

C – *A harmadik fellebbezési jogalap*

31. A ClientEarth vitatja a Törvényszék megállapítását a tekintetben, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének záró szövegrésze értelmében vett „nyomós közérdeknek”, amely igazolhatja a kivétellel védett jogi érdekeket sértő dokumentum hozzáférhetővé tételét, különböznie kell az említett rendelet alapját képező elvektől, azaz az információhoz való hozzáférés jogától, az átláthatóság elvétől, és a vitatott dokumentumok védelme igényének érvényesítésétől. A ClientEarth azt állítja, hogy mivel felrótták neki, hogy általános megállapításokra szorítkozott anélkül, hogy igazolta volna, hogy az átláthatóság elve előnyt élvez a hozzáférhetővé tétel elutasítását igazoló okokkal szemben, a Törvényszék megfordította a bizonyítási terhet, amely az ítélkezési gyakorlat értelmében ez esetben a Bizottságot terhelné.

32. A Bizottság azt állítja, hogy mivel általános vélelem miatt felhatalmazással rendelkezik a jogvita tárgyát képező dokumentumokhoz való hozzáférés elutasítására, a ClientEarth feladata bizonyítani a nyomós közérdek fennállását, amely igazolhatja a dokumentumok közzétételét, ez azonban nem történt meg.

VI – **Értékelés**

A – *Az első fellebbezési jogalap*

1. Első alpont: A „vizsgálat” és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás fennállása

33. A ClientEarth az első fellebbezési alpontban az állítja, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése szerinti „vizsgálat” fogalma egy az eljárás Bizottság általi megindításáról szóló alakszerű határozat meglétét feltételezi. A Bizottság ezzel szemben azzal védekezik, hogy bármely dokumentum, amely a Bizottság által annak ellenőrzésére irányul, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e az uniós jogot, a hivatkozott rendelkezés értelmében vett „vizsgálathoz” kötődik.

34. A probléma lényege tehát annak meghatározásában rejlik, hogy az 1049/2001 rendelet szerinti „vizsgálat” fogalma feltételezi-e a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindításáról szóló alakszerű határozat meglétét, vagy elegendőek olyan dokumentumok, amelyek alapján a Bizottság az eljárás megindításáról dönthet.

35. A ClientEarth azon elméletének megalapozására, amely szerint az uniós jog semmilyen vizsgálati eljárást nem tesz lehetővé a Bizottság e tekintetben hozott kifejezett határozata nélkül, a 2013. november 14-i Liga para a Protecção da Natureza (LPN) kontra Bizottság ítéletre hivatkozik.[7] Véleményem szerint azonban sem az említett ítéletből, sem pedig az abban hivatkozott ítélkezési gyakorlatból nem következik a felperes által előadott megállapítás, pontosan azért, mert abban az ügyben a jogvita tárgyát képező dokumentumok a már folyamatban lévő kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás igazgatási aktájának részét képezték. A jelen ügy tulajdonképpen az első olyan eset, amelyben felvetődik a kérdés, hogy a „vizsgálatok” a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás alakszerű megindítását megelőzően is megkezdhetők-e, és így nem lehet számolni azzal, hogy az e tekintetben korábban hozott határozatok közvetlen segítséget nyújtanak.

36. Ennek alapján először is meg kell állapítani, hogy a jogvita tárgyát képező tanulmányok körülményei nem egyeznek meg éppen a kötelezettségszegés megállapítása iránti konkrét eljárás fennállása tekintetében. Ugyanis, amint az a megtámadott ítéletben megállapításra került,[8] az egyik vitatott tanulmány olyan tagállamra vonatkozott, amely tekintetében a Bizottság még nem alakította ki álláspontját az érintett irányelv átültetésének megfelelőségét illetően. A többi tanulmány vonatkozásában „bizonyos esetekben” az érintett tagállamok ellen indult kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás, miközben „más esetekben” még nem született döntés ezen eljárás megindításáról.

37. A Törvényszék elvonatkoztatott e különbségtől, és a „vizsgálat” fogalma alá sorolta azokat a tanulmányokat, amelyek esetében utóbb kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás indult, és azokat is, amelyek tárgyát illetően nem született még döntés az eljárás megindításáról. A Törvényszék számára az említett különbségeken felül meghatározó volt, hogy „a jogvita tárgyát képező tanulmányok nem tájékoztató vagy tudományos célra készültek, hanem azok az uniós joggal kapcsolatos konkrét kötelezettségszegések felderítésére szolgáló eszközök”,[9] amiből minden további nélkül az következik, hogy „a jogvita tárgyát képező tanulmányok a Bizottság 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése szerinti vizsgálatai közé tartoznak”.[10]

7 — C-514/11 P és C-605/11 P egyesített ügyek (EU:C:2013:738).

8 — Megtámadott ítélet, 17. pont.

9 — Megtámadott ítélet, 49. pont.

10 — Megtámadott ítélet, 50. pont.

38. Az azon tanulmányokkal szembeni azonos bánásmód, amelyek alapján egyrészt eljárás indult, másrészt pedig, amelyek nem hoztak ilyen eredményt, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatán alapul abban az értelemben, hogy „a Bizottság jogszerűen alkalmazhatja az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt kivételt annak érdekében, hogy megtagadja az uniós jognak *a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindítását kiváltó, illetőleg ténylegesen ilyen eljárás elindításához vezető* esetleges megsértésével kapcsolatos vizsgálatra vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférést”,[11] mivel „[e]zekben az esetekben a hozzáférés megtagadását az uniós bíróság indokoltnak tartotta, mivel az érintett tagállamok elvárhatják azt, hogy a Bizottság betartsa a vizsgálatok bizalmas jellegét, még az e vizsgálatok lezárását követő bizonyos időköz elmúltával is (lásd: API kontra Bizottság ítélet,[12] [...] 120. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat)”.[13]

39. A Törvényszék későbbi indokolása szerint „a jogvita tárgyát képező tanulmányok olyan dokumentumok, amelyek célja és tartalma egy adott irányelvnek egy adott tagállam általi átültetésére vonatkozó elemzésre irányul, és amely dokumentumoknak az a rendeltetése, hogy bekerüljenek a Bizottság ezen átültetéssel kapcsolatos aktájába. A kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindítását követően már nem lehet úgy tekinteni, hogy e tanulmányok nem képezik a szóban forgó akta részét, mivel éppen e tanulmányok alapján határozott úgy a Bizottság, hogy megindítja az említett eljárást. Azon tanulmányokat illetően, amelyek tekintetében a Bizottság még nem indította meg a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást, szintén szükséges megőrizni azok bizalmas jellegét, mivel a nyilvánosságra kerülő információkat az eljárás megindítása esetén már nem lehet visszavonni, amint arra a Bizottság megalapozottan hivatkozik.”[14]

40. Végül a Törvényszék szerint „azon tanulmányokat illetően, amelyek tekintetében a Bizottság még nem indította meg a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást”, nem szükséges, hogy az említett eljárás végül meginduljon, mivel a Törvényszék úgy véli, hogy „a vizsgálatok céljának védelmére alapított kivételt nem csupán a már megindított kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokra kell alkalmazni, hanem az olyan vizsgálatokra vonatkozó dokumentumokra is, amelyek *esetlegesen* ilyen eljárás megindításához vezethetnek”.[15] Előfordulhat tehát *az a helyzet*, hogy semmilyen eljárás nem indul, és ennek ellenére ugyanúgy alkalmazzák az említett kivételt.

41. Véleményem szerint alapvetően azonos bánásmódot érdemelnek azon tanulmányok, amelyek alapján már a hozzáférésük iránti kérelem benyújtásakor megindították a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást, és azok is, amelyek többé-kevésbé közvetlenül megelőzik az ilyen típusú eljárás megindítását, amikor a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférést kérik. Álláspontom szerint ezekben a helyzetekben azonban a tanulmányok esete nem tekinthető úgy, hogy nem ösztönözte az ilyen eljárás megindítását, és a tényleges megindításának előkészítő elemét sem képezte.

42. Meg kell állapítani, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárások nem indulhatnak meg a semmiből, hanem azokat szükségképpen az érintett tagállam magatartásának jogszerűségével szemben minimálisan támasztott kétség megállapításának kell megelőznie, és ehhez valamilyen szintű információra van szüksége a Bizottságnak. Mindez a „vizsgálat” fogalma tág értelmezésének irányába

11 — Megtámadott ítélet, 58. pont. Kiemelés tőlem.

12 — 2007. szeptember 12-i ítélet (T-36/04, EU:T:2007:258).

13 — Megtámadott ítélet, 58. pont vége.

14 — Megtámadott ítélet, 79. pont.

15 — Megtámadott ítélet, 80. pont. Kiemelés tőlem.

mutatna, az eljárás alakszerű megindítását megelőző tevékenységeket is beleértve. A Bizottságnak a válaszbeadványában foglalt állítása szerint [16] valójában ugyanis a gyakorlatban minden eljárást megelőz egy minimális vizsgálati tevékenység, és többé-kevésbé egyértelműen a Bíróság természetes módon fogadja el ezt a gyakorlatot. [17]

43. Márpedig e minimális előzetes vizsgálatnak minden esetben a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás esetleges megindítására kell irányulnia. Ezzel arra szeretnék utalni, hogy – a Bizottságnak a tárgyaláson felvetett egyik kérdésemre kifejtett álláspontjával szemben – az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésben foglalt „vizsgálatot" nem szabad összekeverni a „felülvizsgálattal", amelyet az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése általános jelleggel a Bizottságra ruház „az uniós jog alkalmazásával" kapcsolatban. Mértékét tekintve ugyanis világos különbség van az 1049/2001 rendelet említett rendelkezésében foglalt *vizsgálat* és azon információs tevékenység között, amely ahhoz szükséges, hogy a Bizottság *a Szerződések őreként* betöltött szerepét teljesíteni tudja.

44. Az uniós jog alkalmazásának felügyelete, az Unió általános érdekeinek előmozdítása, valamint a Szerződések alkalmazásáról való gondoskodás, az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésében a Bizottságra ruházott többi feladathoz hasonlóan olyan alaptevékenységeket jelentenek, amelyek csak sajátos jogkörökben nyilvánulnak meg a Szerződések összességében a Bizottságra ruházott egyedi hatáskörök keretében. Az elsődleges jog helyes alkalmazásáról való gondoskodásra és az uniós jog alkalmazása feletti felügyeletre vonatkozó felhatalmazás nem jogosítja fel a Bizottságot arra, hogy az általa e cél teljesítésére megfelelőnek tekintett bármely intézkedést és rendelkezést meghozzon, hanem minden esetben kizárólag az uniós jogrend által megállapított konkrét végrehajtási eljárásokban előírt intézkedéseket és rendelkezéseket hozhat.

45. A Bizottság álláspontjának elfogadása az információhoz való hozzáférés joga alóli kivétel túlzott mértékű kiterjesztését jelentené, amely kivételt – a joggyakorlás alóli valamennyi kivételhez hasonlóan –megszorítóan kell értelmezni. [18] Végeredményben ez annak elfogadásával járna, hogy a Bizottság a gyakorlatban a rendelkezésére álló bármely információhoz való hozzáférést elutasíthatna azzal az indokkal, hogy az információt a Szerződések őreként végzett feladatai ellátása során gyűjtötte össze, azaz bármely hatáskörének gyakorlása során, és nemcsak olyan sajátos eljárások útján megvalósuló ellenőrzési jogkörök gyakorlása során, mint a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás vagy a versenyjog területén meghatározott eljárások, ahogy ez megfelelőbbnek tűnhet.

46. Véleményem szerint a Törvényszék tehát egy általános kategóriát alkotott, azaz a „bármely eljárást megelőző vizsgálatok" kategóriáját, amelybe megkülönböztetés nélkül beletartozik a Bizottság által végzett bármely információs tevékenység. Ez véleményem szerint nem egyeztethető össze az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik francia bekezdésének helyes értelmezésével, amelyben „az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljára" történő hivatkozásnak konkrét és sajátos vetülete van a Szerződésekben szabályozott konkrét eljárások tekintetében, és nem annyira általános és elvont, hogy a Bizottság bármely olyan tevékenységére vonatkozzon, amelyet a Szerződések joga helyes alkalmazásának biztosítására és az uniós jog alkalmazásának felügyeletére vonatkozó kötelezettsége során végez.

16 — 18–22. bekezdés.

17 — A Bizottság a Törvényszék számos határozatával érvel e tekintetben, amelyeket a Bíróság helyben hagyott a fellebbezési eljárás során: Bavarian Lager ítélet (T-309/97, EU:T:1999:257); API-ítélet (T-36/04, EU:T:2007:258); Technische Glasswerke Ilmenau ítélet (T-237/02, EU:T:2006:395); valamint Éditions Odile Jacob ítélet (T-237/05, EU:T:2010:224). A Bíróság egyértelműbb jelleggel foglalt állást a Mecklenburg-ítéletben (C-321/96, EU:C:1998:300), 30. pont.

18 — Többek között, és ami a környezetvédelmi információhoz való hozzáférést illeti, az 1367/2006 rendelet (15) preambulumbekezdése kimondja, hogy az elutasítás indokait megszorítóan kell értelmezni.

47. A jelen üggyel bizonyos kapcsolatban álló szabályozási környezetben a Bíróság annak megállapítása szempontjából hasznos ismérvet alkalmazott, hogy egy eljárás megindítását megelőző vizsgálat mennyiben tekinthető később az említett eljárás részének vagy alkotóelemének. A Mecklenburg-ügyben [19] ugyanis az a kérdés merült fel, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló 90/313/EGK irányelv [20] 3. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt „előzetes vizsgálat” fogalmát – amelynek értelmében a tagállamok megállapíthatnak olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé tehetik az információkérés elutasítását, amennyiben az kihatással van „a bíróság előtt folyamatban, vagy nyomozati szakban lévő vagy volt (beleértve a fegyelmi eljárásokat is) ügyekre, vagy azokra, amelyek előzetes eljárás tárgyát képezi” – úgy kell-e értelmezni, hogy az közigazgatási intézkedés előkészítésére korlátozódó közigazgatási eljárást foglal magába.

48. A Bíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy „az »előzetes vizsgálat« fogalmát [...] úgy kell értelmezni, hogy kizárólag közigazgatási intézkedés előkészítésére korlátozódó [...] közigazgatási eljárást foglal magába, amennyiben közvetlenül megelőzi a bírósági vagy kvázi bírósági eljárást, és a tulajdonképpeni eljárási szakasz megindítását megelőzően, bizonyítékok gyűjtésének és intézkedések meghozatalának igényéből fakad”. [21]

49. Ennek szellemében úgy vélem, hogy a jelen ügyet illetően az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében előírt kivétel alá kizárólag azok a tanulmányok tartozhatnának, amelyek a hozzáférésük iránti kérelem benyújtásának időpontjában már folyamatban lévő kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás részét képezik, és ezenkívül az egyéb olyan tanulmányok, amelyek noha nem olyan esetre irányulnak, amely tekintetében már eljárás indult, ugyanakkor céljuk, hogy egy hamarosan indítandó eljárás részévé váljanak.

50. Végeredményben álláspontom szerint a ClientEarth-nek van igaza azáltal, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik francia bekezdésének megsértésére hivatkozik, mivel indokolatlanul sorolták a „vizsgálatok” fogalmába azokat a tanulmányokat, amelyeket közvetlenül nem követett kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás.

51. Következésképpen e pont tekintetében helyt kell adni a keresetnek.

52. Az első alpont elfogadásával felmerül azon tanulmányok pontos meghatározásának igénye, amelyeket a hozzáférés iránti kérelem benyújtásának időpontjában már megindított vagy hamarosan indítandó kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárással fennálló kapcsolatuk miatt érdemes az ilyen természetű eljárás részének tekinteni. A jelen indítvány 76. pontjában kifejtettek szerint ezen igény alapján határozathozatalra vissza kell utalni az ügyet a Törvényszékhez.

53. Ugyanakkor, amint a Törvényszék megállapítja, hogy mely tanulmányok kapcsolódnak a folyamatban lévő vagy hamarosan megindítandó kötelezettségszegés megállapítása iránti eljáráshoz, meg kell vizsgálni, hogy a hozzáférés elutasítható-e azon általános vélelem értelmében, amely szerint ez az elutasítás a Bizottság által végzett vizsgálat céljának védelméhez szükséges, azaz annak érdekében, hogy érvényesüljön az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében előírt kivétel.

19 — C-321/96, EU:C:1998:300.

20 — Az 1990. június 7-i tanácsi irányelv (HL L 158., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 402. o.).

21 — Mecklenburg-ítélet (C-321/96, EU:C:1998:300), 30 pont.

2. Második alpont: A vizsgálat védelme és a dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadására nézve kedvező általános vélelem

54. Az első fellebbezési jogalap második alpontjában felvetett kérdés az, hogy a jogvita tárgyát képező esetben alkalmazható-e a Bizottság által hivatkozott bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem a kért dokumentumokhoz való hozzáférés elutasítására.

55. A Bíróság ítélkezési gyakorlata elismeri, hogy a hozzáférés iránti kérelemmel megkeresett intézmény a dokumentumok meghatározott csoportjával kapcsolatban akkor hivatkozhat a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelemre, ha az azokra vonatkozó hozzáférés iránti kérelmek hasonló általános megfontolások tárgyát képezhetik. A Bíróság elfogadta az ilyenfajta általános vélelmet, többek között az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárásokra,[22] az összefonódások ellenőrzésére irányuló eljárásokra,[23] a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokra,[24] és végül a bírósági eljárásokra[25] vonatkozó dokumentumokkal kapcsolatban.

56. A jelen esetben azonban kétséges, hogy a jogvita tárgyát képező tanulmányok összességükben és megkülönböztetés nélkül veszélyeztethetnék a Bizottság vizsgálati védelmének célját, ahogyan azt a Bizottság az eljárásban állította.

57. Figyelembe kell venni, hogy minden esetben valójában a Bizottság megrendelésére egy magántanácsadó által készített tanulmányokról van szó, amely arra vonatkozik, hogy az adott tagállam milyen mértékben tett eleget adott irányelvek átültetésére vonatkozó kötelezettségének.[26] A megtámadott ítélet állítása szerint a szóban forgó „tanulmányokat a Bizottság rendelte meg az őt az EUSZ 17. cikk alapján terhelő kötelezettsége körében, amely szerint a Bíróság ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását.”[27] Ez alapján kevésbé tűnik vitathatónak, hogy a tárgyuk (meghatározott irányelvek átültetésére irányuló vizsgálat) és szerzőjük (magántanácsadó) miatt a jogvita tárgyát képező tanulmányok semmilyen értelemben nem tartalmazhatnak „érzékeny” és a Bizottságra nézve sértő információt.

58. Elismerem, hogy a szóban forgó tanulmányok nem tartalmazhatnak kizárólag olyan információt, amelyhez bármely magánszemély hozzáférhet, mivel – ahogyan azt a Bizottság a tárgyaláson kifejtette – a szerzők a Bizottság nevére hivatkozhattak, hogy a szóban forgó tanulmányok elkészítéséhez szükséges információt megszerezzék, ez valószínűleg a magánszemélyek számára esetleg elérhetetlen forrásokhoz való hozzáférést tette lehetővé. Azt is elfogadom, hogy a szerzők a Bizottság nevében jártak el azon információk összegyűjtése során, amelyek alapján kidolgozták a tanulmányokat. Ugyanakkor a jelen ügy szempontjából még így is annak van jelentősége, hogy az ilyen tanulmányok – ideértve a bennük foglalt, a tagállamok teljesítményének mértékét illető értékeléseket, és azon következtetéseket, amelyek adott esetben megalapozhatják a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindítására vonatkozó konkrét javaslatot – minden esetben a szerzőknek tulajdoníthatók, soha nem magának a Bizottságnak.

22 — Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

23 — Mind az összefonódásokkal kapcsolatban, Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet (C-404/10 P, EU:C:2012:393), mind az egyeztetési eljárásokban, Bizottság kontra EnBW ítélet (C-365/12 P, EU:C:2014:12). E kérdés tekintetében lásd: Lenaerts, K.: „The Interplay between Regulation nº 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law”, in.: *Mundi et Europae civis. Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier kiadó, Brüsszel, 2014., 483–492. o.

24 — LPN kontra Bizottság ítélet (C-514/11 P és C-605/11 P, EU:C:2013:738).

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

26 — Ahogy azt a megtámadott ítélet 49. pontjában állítja, „[…] a jogvita tárgyát képező tanulmányok tartalma egyes környezetvédelmi tárgyban született uniós irányelvek átültetése 19 tagállamban”.

27 — Ugyanott.

59. Amennyiben ez így van, megítélésem szerint nem fogadható el a Bizottság által előadott érvelés, amely szerint a tanulmányok hozzáférhetővé tétele sérthette volna a Bizottság és a tagállamok közötti kölcsönös bizalmi légkört, mivel azok tartalma nem a Bizottság álláspontját fejezi ki, amely mindig hivatkozhatott volna arra, hogy a szóban forgó tanulmányok nem az ő véleményét tükrözik a nemzeti szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetősége tekintetében, és kiemelhette volna, hogy azok tisztán tájékoztatási jellegűek, mivel a saját véleményének kialakítását lehetővé tévő eszközök.

60. E tekintetben fontos emlékeztetni arra, hogy – függetlenül attól, ahogyan azt már említettem, hogy a tanulmányok szerzői a Bizottság nevére hivatkozással tudták-e összegyűjteni a felhasznált információt –a szóban forgó információ ettől függetlenül végső soron arra vonatkozik, hogy a tagállamok milyen mértékben tettek eleget a környezetvédelmi ügyekben meghatározott irányelvek átültetésére vonatkozó kötelezettségnek, azaz egy olyan kérdésre, amelyet nagymértékben és meghatározásánál fogva nyilvánosságra kell hozni, és mint ilyen, bármely magánszemély számára hozzáférhetővé kell tenni. Más kérdés, hogy az akkor 27 tagállamból álló uniós környezetben valamennyi érintett szabályozás vizsgálata abszolút nem elhanyagolható gyakorlati nehézségekkel jár, még ha csak nyelvi okok miatt is, és ebből ered a felperesnek – mint olyan szervezetnek, amelynek célja a környezetvédelem – a tanulmányokhoz fűződő érdeke, és ebből következően az átláthatóság elvének és ezzel együtt az Unió Alapjogi Chartája 42. cikke által elismert, az információhoz és dokumentumokhoz való hozzáférés jogának ebben az összefüggésben megérdemelt kiemelt jelentősége.

61. Mindenesetre, mivel a felperes által érintett tanulmányokat éppen a külső tanácsadó készítette, a Bizottság kiegészítése vagy értékelése nélkül, azok nem tulajdoníthatók kifejezetten a Bizottságnak, hanem egy harmadik személynek, márpedig az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (4) bekezdése szerint „[a] harmadik személyek dokumentumait illetően az intézmény köteles a harmadik személlyel egyeztetni annak megállapítása érdekében, hogy az (1) vagy a (2) bekezdésben felsorolt valamely kivétel alkalmazható-e, kivéve, ha egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető [helyesen: hozzáférhetővé tehető], illetve nem tehető közzé [helyesen: nem tehető hozzáférhetővé]”.

62. Véleményem szerint tehát a második alpontot is el kell fogadni. Minden esetben a Törvényszék feladata megvizsgálni, hogy az egyes tanulmányok, amelyeket egy kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás részének tekint, tartalmaznak-e olyan információt, véleményt vagy értékelést, amely valamilyen módon sértő lehet a Bizottságra nézve, akár a vizsgálat védelme céljának sérelmével, és nem alkalmazhatja az ilyen sérelem lehetőségének általános vélelmét.

B – *A második fellebbezési jogalap*

63. Az első fellebbezési jogalap elfogadása elvileg nem zárja ki a második megtámadási ok vizsgálatát, amely szerint a felperes azt állítja, hogy az Aarhusi Egyezmény 4. cikke (4) bekezdése c) pontjának a jelen esetre történő alkalmazásából eredő szükségszerű következmény az lenne, hogy a „vizsgálat” fogalmát a büntetőjogi és fegyelmi ügyekre kell korlátozni.

64. A második fellebbezési jogalapnak azon eltérés vizsgálatára kellene irányulnia, amely az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése, ez általánosan a „vizsgálatra” vonatkozik, és az Aarhusi Egyezmény 4. cikke (4) bekezdése c) pontja között áll fenn, e rendelkezés lehetővé teszi olyan információkérés megtagadását, amely kedvezőtlen hatással lehet „valamely hatóság azon képességé[re], hogy büntetőjogi vagy fegyelmi természetű vizsgálatot folytasson le ”.

65. A kérdés végeredményben arra irányul, hogy az Aarhusi Egyezmény rendelkezése adott esetben érvényesül-e az 1049/2001 rendelettel szemben.

66. A második fellebbezési jogalap ily módon történő megfogalmazását követően az e kérdésre adandó válasz nem térhet el a Bíróság 2015. január 13-i ítéletében [28] a közelmúltban hozott döntésétől, amelyben a nagytanács – bár az Aarhusi Egyezmény egy másik rendelkezésével (a kereshetőségi jogra vonatkozó 9. cikk (3) bekezdésével) kapcsolatban – megerősítette a nemzetközi szabályoknak a másodlagos uniós jog érvényességi szempontjaként való hivatkozhatósága terén fennálló hagyományos ítélkezési gyakorlatot.

67. Ugyanazon okok, amelyek alapján a nagytanács kizárta az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésére történő hivatkozási lehetőséget, ugyanezen Egyezmény 4. cikke (4) bekezdése c) pontja hivatkozhatóságának mellőzéséhez is vezetnek, mivel e rendelkezés vonatkozásában sem teljesülnek az említett ítélet 54. pontjában megállapított feltételek, amelyek megkövetelik, hogy a rendelkezés tartalma feltétel nélküli és kellően pontos legyen.

68. Az Aarhusi Egyezmény 4. cikke (4) bekezdésének c) pontjából ugyanis nem következik olyan feltétel nélküli és kellően pontos kötelezettség, amely képes közvetlen hatást gyakorolni a magánszemélyek jogviszonyaira. Az említett rendelkezés értelmében „[a] környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben az információ feltárása hátrányosan érintené: […] c) az igazságszolgáltatás menetét, valamely személy azon képességét, hogy jogos bírósági eljárásban részesüljön, vagy valamely hatóság azon képességét, hogy büntetőjogi vagy fegyelmi természetű vizsgálatot folytasson le”. A „[...] büntetőjogi [...] vizsgálat lefolytatására való képességre” történő hivatkozás kellőképpen általános és pontatlan ahhoz, hogy ide tartozzon bármilyen hatósági vizsgálat azon jogszabályok által kötelezett jogalanyok jogilag helyes magatartása tekintetében, amelyek betartását az említett hatóságoknak kell biztosítaniuk.

69. E tekintetben annak vizsgálatáról, hogy a tagállamok betartják-e a meghatározott irányelvek átültetésére vonatkozó kötelezettségüket, és adott esetben megindítják-e az adott kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást, azt lehet mondani, hogy természetesen az a Bizottságnak azon vizsgálat elvégzéséhez szükséges „képességének” részét képezi, amelyet ebből a szempontból tágabb értelemben „fegyelmi jellegűnek” lehet minősíteni, mivel e tekintetben a Bizottság a Szerződések által e célból ráruházott szankcionáló jogkörének gyakorlása útján biztosítani tudja az uniós jog betartását. Ha az Aarhusi Egyezmény 4. cikke (4) bekezdésének c) pontjából egyértelműen az következne, hogy „a hatóság azon képességé[re]” történő hivatkozás, „hogy büntetőjogi vagy fegyelmi természetű vizsgálatot folytasson le” magánszemélyekre vonatkozó eljárásokra korlátozódik, kizárólag akkor lehetne arra következtetni, hogy a tagállamok magatartására irányuló eljárások nem tartoznak ide. Mivel az Európai Unió államok uniója, sajátos és egyedülálló természetének sajátja, hogy a főbb szereplői, a tagállamok jogi megfelelésének vizsgálatára irányuló eljárásokat az Aarhusi Egyezmény szerint e tekintetben „fegyelmi” eljárásokként kell értelmezni. Következésképpen a hivatkozott Egyezmény 4. cikke (4) bekezdése c) pontjának a ClientEarth által javasolt értelmezését konkretizálni kellene, amely nélkül lehetetlen, hogy az említett rendelkezés közvetlen hatással legyen egyedi jogi helyzetére.

C – *A harmadik fellebbezési jogalap*

70. Az utolsó megtámadási okkal, amely egyértelműen másodlagos az előzőekhez képest, a ClientEarth felveti a közérdek meghatározásának kérdését, amely végső soron igazolhatja a dokumentum hozzáférhetővé tételét, akár olyan esetben is, ha az 1049/2001 rendeletben előírt kivételekkel védett jogi érdekek sérülnének. Véleménye szerint a nyomós közérdeknek nem kell különböznie azon elvektől, amelyek alapja az átláthatóság elve, és a Törvényszék azzal, hogy nem így értelmezte, az ő kárára megfordította a bizonyítási terhet.

28 — A Tanács kontra Vereniging Milieudefensie ítélet (C-401/12 P – C-403/12 P, EU:C:2015:4).

71. A megtámadott ítélet 107. cikke megállapítja, hogy „az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének záró szövegrésze és 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének záró szövegrésze szerinti nyomós közérdeknek, amely a valamely dokumentumnak az e rendelkezésekben foglalt kivételekkel védett jogi érdekeket sértő vagy súlyosan sértő hozzáférhetővé tételéhez fűződik, főszabály szerint különböznie kell a fent említett elvektől, amelyek e rendelet alapjául szolgálnak (a fenti 52. pontban jelzett, API kontra Bizottság ítélet, 97. pont)”.

72. A Bíróság éppen ezt állapította meg egyértelműen, azaz hogy a „valamely dokumentum hozzáférhetővé tételének igazolására alkalmas nyomós közérdeknek nem kell szükségszerűen különböznie az 1049/2001 rendeletet átható elvektől”.[29] Márpedig a Bíróság ítélkezési gyakorlata nem ismeri el, hogy általános hivatkozások elegendőek lennének annak igazolására, hogy az átláthatóság elve „olyan különös nyomatékkal bír, amely esetleg megelőzhette volna a szóban forgó dokumentumok hozzáférhetővé tételének megtagadását igazoló okokat”.[30] Ezért nem lehet azt állítani, ami a felperes célja, hogy az átláthatóság elvére történő puszta hivatkozás elegendő lenne valamely dokumentum szóban forgó kivételekkel védett jogi érdekeket sértő hozzáférhetővé tételének igazolásához.

73. Mindenesetre az első fellebbezési jogalap elfogadása és az ügynek a Törvényszék elé utalása alapján lehetővé kell válnia, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében előírt kivételek közé tartozó konkrét tanulmányok esetén bebizonyosodjon, hogy a ClientEarth elegendő okot adott elő annak igazolására, hogy az átláthatóság elvét megalapozó nyomós közérdeknek meg kell előznie a Bizottság vizsgálatai védelmének célját.

VII – **A jogvita Bíróság általi végleges megoldása**

74. A Bíróság alapokmányának 61. cikke értelmében, „[h]a a fellebbezés megalapozott, a Bíróság a Törvényszék határozatát hatályon kívül helyezi”, és „[h]a a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti”.

75. Álláspontom szerint, ha a Bíróság a javaslatom szerint megalapozottnak tekinti az első fellebbezési jogalap első alpontját, nem hozhat döntést az ügy érdemében, és vissza kell utalnia az ügyet a Törvényszék elé.

76. Annak pontos kijelöléséhez ugyanis, hogy egyrészt mely tanulmányokkal kapcsolatban kellett kizárni az eljárás megindítását, és másrészt melyek esetében állt még fenn az eljárás közvetlen megindításának lehetősége, esetről esetre kellene meghatározni, hogy a hozzáférés iránti kérelem benyújtásának időpontjában ésszerűen valószínű volt-e az eljárás megindítása, e tekintetben mérlegelve azon időszakot, amelytől kezdve a tanulmányok a Bizottság rendelkezésére álltak, és azokat a körülményeket, amelyek igazolhatják azt, hogy a Bizottság még nem döntött az eljárás megindításáról. Ez azt jelenti, hogy az ügyet határozathozatalra vissza kell utalni a Törvényszékhez.

77. Amennyiben a Bíróság ezenkívül az első fellebbezési jogalap második alpontját is megalapozottnak tekinti, szintén vissza kell utalni az ügyet a Törvényszékhez abból a célból, hogy – azon általános vélelem alkalmazása nélkül, amely szerint sérülhet a Bizottság vizsgálati tevékenységének célja – vizsgálja meg, hogy az egyes tanulmányok, amelyeket a Törvényszék a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás részének tekint, tartalmaznak-e olyan információt, véleményt vagy értékelést, amely valamilyen módon sértő lehet a Bizottságra nézve, akár az említett cél sérelmével.

29 — LPN kontra Bizottság ítélet (C-514/11 P és C-605/11 P [EU:C:2013:738]), 92. pont, a Svédország és Törökország kontra Tanács ítélet (C-39/05. P. és C-52/95. P. sz. egyesített ügyek [EU:C:2008:374]) 74. és 75. pontjára történő hivatkozással.

30 — LPN kontra Bizottság ítélet (C-514/11 P és C-605/11 P [EU:C:2013:738]), 93. pont.

VIII – **A költségekről**

78. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján, amelyet ugyanezen szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

IX – **Végkövetkeztetések**

79. A fenti megfontolások fényében azt javasolom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1) Adjon helyt az első fellebbezési jogalapnak.

2) Helyezze hatályon kívül a Törvényszék 2013. szeptember 13-i ítéletét (T-111/11, EU:T:2013:482).

3) Utalja vissza az ügyet a Törvényszékhez határozathozatalra a tekintetben, hogy a jogvita tárgyát képező tanulmányok közül mely konkrét tanulmányok tartoznak a „vizsgálat” kategóriájába, vagy azért, mert egy folyamatban lévő eljárás részét képezik, vagy azért, mert olyan eljáráshoz kapcsolódnak, amelynek ésszerű határidőn belül történő megindítása ésszerűen valószínűnek tűnik. A Törvényszéknek vizsgálnia kell, hogy az egyes tanulmányok, amelyeket a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás részének tekint, tartalmaznak-e olyan információt, véleményt vagy értékelést, amely valamilyen módon sértő lehet a Bizottságra nézve, akár a vizsgálat védelme céljának sérelmével, így nem alkalmazhatja az ilyen sérelem lehetőségének általános vélelmét.

4) A Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.