PRIIT PIKAMÄE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. október 2.[1]

C-442/18. P. sz. ügy

Európai Központi Bank (EKB)
kontra

Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA

„Fellebbezés – A dokumentumokhoz való hozzáférés – Hozzáférés az EKB 2014. augusztus 1-jei határozatához, amelyben az EKB felfüggesztette a Banco Espírito Santo SA euróövezeti elfogadható ügyfélkénti jogállását, és arra kötelezte az említett bankot, hogy fizesse vissza több milliárd euró összegű tartozását, továbbá az e határozathoz kapcsolódó minden dokumentumhoz – A teljes hozzáférés megtagadása”

I. Bevezetés

1. Fellebbezésével az Európai Központi Bank (EKB) az Európai Unió Törvényszéke 2018. április 26-i Espírito Santo Financial (Portugal) kontra EKB ítéletének[2] hatályon kívül helyezését kéri, amely ítélettel a Törvényszék megsemmisítette az EKB-nak a 2014. augusztus 1-jei EKB határozatra vonatkozó bizonyos dokumentumokhoz való hozzáférés részleges megtagadásáról szóló, 2015. április 1-jei határozatát (a továbbiakban: vitatott határozat) annyiban, amennyiben az az EKB Kormányzótanácsának (a továbbiakban: Kormányzótanács) 2014. július 28-i határozatáról készült jegyzőkönyv kivonataiban szereplő hitelösszegre, valamint az EKB Igazgatóságának 2014. július 28-i és augusztus 1-jei javaslataiban szereplő kitakart információkra vonatkozott.

2. Fellebbezése alátámasztására az EKB egyetlen jogalapra hivatkozik, amelynek keretében azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy az EKB a monetáris politika irányítására vonatkozó információkhoz való hozzáférés megtagadása során köteles indokolással szolgálni, amely lehetővé teszi annak megértését és ellenőrzését, hogy az ezen információkhoz való hozzáférés az EKB döntéshozó szervei tanácskozásainak titkosságára tekintettel hogyan veszélyeztetné konkrétan és ténylegesen a közérdeket.

3. Ez az ügy lehetőséget nyújt a Bíróságnak arra, hogy állást foglaljon az EKB egyik döntéshozó szerve tanácskozásaira alkalmazandó titkosság elvének vagy átláthatóság elvének alapvető kérdéséről, amely dilemmát mind a 2004/258 határozat,[3] mind az elsődleges jog alapján fel kell oldani.

1 Eredeti nyelv: francia.

2 T-251/15, nem tették közzé, a továbbiakban: a megtámadott ítélet, EU:T:2018:234,.

3 Az Európai Központi Bank dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2004. március 4-i európai központi banki határozat (HL 2004. L 80., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 5. kötet, 51. o.).

II. Jogi háttér

A. A KBER és az EKB alapokmánya

4. A Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) és az EKB alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv[4] (a továbbiakban: a KBER és az EKB alapokmánya) 10.4. cikke a következőként rendelkezik:

„Az üléseken elhangzottak titkosak. A Kormányzótanács úgy határozhat, hogy tanácskozásainak eredményét nyilvánosságra hozza.”

B. Az EKB eljárási szabályzata

5. Az EKB/2004/2 határozat[5] „Az EKB-dokumentumok titkossága és az azokhoz való hozzáférés” című 23. cikkének (23.1) bekezdése lényegében előírja, hogy az EKB döntéshozó szerveinek és az általuk alapított bármely bizottság[nak] vagy csoport[nak az] ülésein elhangzottak bizalmasak, kivéve, ha a Kormányzótanács felhatalmazza az elnököt tanácskozásaik eredményének nyilvánosságra hozatalára.

C. A 2004/258 határozat

6. A 2004/258 határozat 1. cikke szerint e határozat célja, „hogy meghatározza azon feltételeket és korlátozásokat, amelyek alapján az EKB a nyilvánosság számára hozzáférést biztosít az EKB dokumentumaihoz”.

7. A 2004/258 határozat 2. cikkének (1) bekezdése értelmében „[b]ármely uniós polgár, valamint valamely tagállam területén lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az EKB dokumentumaihoz hozzáférni az e határozatban meghatározott feltételek és korlátozások szerint”.

8. A 2004/258 határozat „Kivételek” című 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja, valamint (3) és (6) bekezdése a következőket rögzíti:

„(1) Az EKB megtagadja az adott dokumentumhoz való hozzáférést, ha a nyilvánosságra hozatal veszélyeztetné az alábbiakat:

a) a közérdek tekintetében [helyesen: a közérdek védelme az alábbiak tekintetében]:

– az EKB döntéshozó szervei eljárásainak [helyesen: tanácskozásainak] titkossága,

[…]

(3) Az EKB-n belüli vagy az NKB-val [nemzeti központi bankokkal] való tárgyalások és előzetes konzultációk részét képező, belső használatra rendelt, véleményeket [helyesen: belső használatra szánt véleményeket] tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférést elutasítják [helyesen: megtagadják] a döntés [helyesen: határozat] meghozatalát követően is, kivéve, ha a nyilvánosságra hozatalhoz [helyesen: ha az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételéhez] nyomós közérdek fűződik.

[…]

4 HL 2012. C 326., 230. o.

5 A 2009. január 22-i EKB/2014/1 európai központi banki határozattal (HL 2009. L 100., 10. o.) módosított, az EKB eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2004. február 19-i európai központi banki határozat (HL 2014. L 95., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2012. L 314., 47. o.; a továbbiakban: az EKB eljárási szabályzata).

(6) Az e cikkben megállapított kivételek csak azon időtartam alatt érvényesek, amely alatt a védelem a dokumentum tartalma alapján indokolt. A kivételek legfeljebb egy 30 éves időtartam alatt érvényesek, kivéve ha az EKB Kormányzótanácsa kifejezetten másképp rendelkezik. A magánszférára vagy a kereskedelmi érdekekre vonatkozó kivételek hatálya alá eső dokumentumok esetében a kivételek ezen időtartam elteltét követően is alkalmazhatók."

III. A jogvita előzményei és a vitatott határozat

9. Az Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA (a továbbiakban: ESF) a portugál jog szerinti holdingtársaság, amely fizetésképtelenségi eljárás alatt áll. Az ESF volt a Banco Espírito Santo SA (a továbbiakban: BES) egyik fő részvényese.

10. Mivel a BES pénzügyi nehézségekkel küzdött és likviditási pozíciója romlott, 2014 májusától igénybe vette az eurórendszer hitelműveleteit, és 2014 júliusától sürgősségi likviditási támogatásban részesült a Banco de Portugaltól, Portugália központi bankjától.

11. 2014. július 23-án az EKB Kormányzótanácsa először úgy határozott, hogy a következő rendes ülésig nem ellenzi, hogy a BES egy bizonyos felső határig sürgősségi likviditási támogatásban részesüljön.

12. Ezt követően az EKB Igazgatóságának 2014. július 28-i javaslatára az EKB Kormányzótanácsa ugyanazon a napon úgy határozott, hogy fenntartja a BES „monetáris politikai hiteleszközökhöz" való hozzáférését, ugyanakkor „a jelenlegi szinten" „befagyasztotta" a BES-nek, leányvállalatainak és fióktelepeinek az ezen eszközök útján nyújtott kinnlevő hitelt. Következésképpen az e szervezetek részére az eurórendszer hitelműveletei útján nyújtott hitel összegének felső határát a 2014. július 28-án fennálló szint jelentette.

13. Ezt követően az EKB Igazgatóságának 2014. augusztus 1-jei javaslatára az EKB Kormányzótanácsa ugyanazon a napon többek között úgy határozott, hogy prudenciális okokból felfüggeszti a BES-nek és leányvállalatainak a monetáris politikai hiteleszközökhöz való hozzáférését, és kötelezte a BES-t, hogy legkésőbb 2014. augusztus 4-ig fizesse vissza az eurórendszer keretében nyújtott hitel teljes összegét. E határozatot jegyzőkönyvben rögzítették, amelyben szerepelt a Banco de Portugal által a BES-nek nyújtható sürgősségi likviditási támogatás felső határa is.

14. E körülmények között a portugál hatóságok úgy határoztak, hogy szanálás alá vonják a BES-t. Ezt követően fizetésképtelenségi eljárás indult az ESF ellen.

15. November 5-i levelével az ESF az EKB-tól hozzáférést kért a Kormányzótanács 2014. augusztus 1-jei határozatához, valamint az e határozathoz „bármely módon" kapcsolódó, az EKB birtokában levő valamennyi dokumentumhoz.

16. Az EKB intézkedett e levél nyomán, és többek között részleges hozzáférést biztosított az ESF-nek az EKB Igazgatósága 2014. július 28-i és augusztus 1-jei javaslataihoz, valamint a 2014. július 28-i és augusztus 1-jei határozatokról készült jegyzőkönyvek kivonataihoz.

17. 2015. február 4-i levelével az ESF megerősítő kérelmet intézett az EKB-hoz, amelyben úgy ítélte meg, hogy az EKB által a bizonyos kért dokumentumokhoz való teljes hozzáférés megtagadásának igazolása érdekében előadott indokolás túlságosan homályos és általános. Ezenkívül az ESF hozzáférést kért egyrészről a Kormányzótanács 2014. július 28-i és augusztus 1-jei határozatairól készült jegyzőkönyvek rendelkezésére bocsátott kivonataiban kitakart összegekhez, tudniillik a BES-nek, leányvállalatainak és fióktelepeinek nyújtott hitel összegéhez, valamint a BES-nek nyújtható sürgősségi likviditási támogatás felső határának összegéhez, és másrészről az Igazgatóság 2014. július 28-i és augusztus 1-jei javaslataiban kitakart bizonyos információkhoz.

18. 2015. április 1-jei levelével az EKB azt követően, hogy meghosszabbította a megerősítő kérelemre való válaszadásra vonatkozó határidőt, az Igazgatóság 2014. július 28-i és augusztus 1-jei javaslataiban szereplő további információkat tett hozzáférhetővé az ESF számára. Egyebekben a 2004/258 határozat 4. cikkének alkalmazásában az EKB megerősítette a Kormányzótanács 2014. július 28-i és augusztus 1-jei határozatairól készült jegyzőkönyvek kivonataiban kitakart összegekhez, valamint az Igazgatóság 2014. július 28-i és augusztus 1-jei javaslatainak bizonyos kitakart részeihez való hozzáférés megtagadását.

IV. A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

19. Keresetével az ESF kérte az EKB által 2015. március 4-én hozott hallgatólagos határozat megsemmisítését, a vitatott határozat megsemmisítését, valamint az EKB-nak a költségek viselésére való kötelezését.

20. Az EKB kérte e kereset elutasítását és az ESF kötelezését a költségek viselésére.

21. A Törvényszék megsemmisítette a vitatott határozatot annyiban, amennyiben az EKB megtagadta az EKB Kormányzótanácsának 2014. július 28-i határozatáról készült jegyzőkönyv kivonataiban szereplő hitelösszeghez, valamint az EKB Igazgatóságának 2014. július 28-i és augusztus 1-jei javaslataiban szereplő kitakart információkhoz való hozzáférést. A Törvényszék a keresetet az ezt meghaladó részében elutasította.

V. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

22. A Bíróság Hivatalához 2018. július 5-én benyújtott kérelmével az EKB előterjesztette a jelen fellebbezést.

23. Az EKB mindenekelőtt azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítélet rendelkező részének 1. pontját. Ezt követően azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet abban a részében is, amelyben az a Kormányzótanács 2014. július 28-i határozatáról készült jegyzőkönyv kivonataiban szereplő hitelösszeg hozzáférhetővé tételének általa történő megtagadására irányul, illetve másodlagosan, hogy utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé, hogy az a keresetről határozzon. Végül azt kéri, hogy a Bíróság kötelezze az ESF-et a költségek kétharmadának, az EKB-t pedig az egyharmadának a viselésére.

24. Fellebbezése alátámasztására az EKB egyetlen jogalapra hivatkozik, amely a Törvényszék által a KBER és az EKB alapokmánya 10.4. cikkének, valamint a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontja első francia bekezdésének értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazáson alapul. E jogalappal az EKB a megtámadott ítélet 54–56. és 75–81. pontjával összefüggésben értelmezett 124. és 161. pontját kifogásolja. Az EKB pontosabban úgy véli, hogy a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy az EKB a 2014. július 28-i határozatról készült jegyzőkönyv kivonataiban szereplő információkhoz való hozzáférés megtagadása során köteles indokolással szolgálni, amely lehetővé teszi annak megértését és ellenőrzését, hogy az ezen információkhoz való hozzáférés az EKB döntéshozó szervei tanácskozásainak titkosságára tekintettel hogyan veszélyeztetné konkrétan és ténylegesen a közérdeket.

25. Az EKB fellebbezésében azt állítja, hogy a Kormányzótanács ülései titkosságának elvét, amelyet az elsődleges jog szintjén a KBER és az EKB alapokmányának 10.4. cikke rögzít, újból megerősíti a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának első francia bekezdése. Az EKB előadja, hogy ez utóbbi rendelkezést tehát ezzel az elvvel összhangban kell értelmezni.

26. Márpedig a tárgyaláson az EKB elismerte, hogy bizonyos ellentmondás áll fenn a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja és az elsődleges jog vonatkozó rendelkezései között. Az EKB szerint ezt az ellentmondást úgy kell feloldani, hogy a 2004/258 határozatot az elsődleges jogra és az EKB döntéshozó szervei tanácskozásai titkosságának elvére tekintettel kell értelmezni.

27. Az ESF azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, és az EKB-t kötelezze a költségek viselésére.

VI. Elemzés

28. Amint azt a fentiekben kifejtettem, fellebbezése alátámasztására az EKB egyetlen jogalapot hoz fel, amely a Törvényszék által a KBER és az EKB alapokmánya 10.4. cikkének, valamint a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontja első francia bekezdésének értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazáson alapul.

29. Megjegyzendő, hogy az EKB által e jogalap alátámasztása érdekében hivatkozott érvek nem kérdőjelezik meg a 2004/258 határozat érvényességét, azonban lényegében arra vonatkoznak, hogy e határozat nem értelmezhető úgy, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés olyan szabályait határozza meg, amelyek az elsődleges joggal ellentétesek.

30. Az EKB által előadott érvekre figyelemmel először is be fogom mutatni az EKB dokumentumaihoz, és pontosabban a döntéshozó szervei tanácskozásainak eredményeihez való hozzáférés tekintetében releváns elsődleges jogi rendelkezéseket. Ennek során körül fogom írni az ilyen dokumentumokhoz való hozzáférést szabályozó elvet (A. rész). Ezt követően erre az elvre tekintettel meg fogom vizsgálni annak a ténynek a következményeit, hogy a Kormányzótanács határozhat úgy, hogy tanácskozásainak eredményét nyilvánosságra hozza (B. rész). Végül, mindezen megfontolásokra tekintettel meg fogom határozni a dokumentumokhoz való hozzáférés 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának első francia bekezdésén alapuló megtagadása esetén fennálló indokolási kötelezettség terjedelmét.

A. Az EKB dokumentumaihoz való hozzáférés tekintetében alkalmazandó elv a Szerződések szintjén

31. Kiindulásként meg kell jegyezni, hogy az átláthatóság elve szerepel az EUSZ 1. cikkben és az EUSZ 10. cikkben, valamint az EUMSZ 15. cikkben,[6] és az elsődleges jog szintjén e rendelkezések alkotják az uniós intézmények birtokában levő dokumentumokhoz való hozzáférést szabályozó jogi keretet. Az EK 255. cikk szerepét átvevő, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően beiktatott EUMSZ 15. cikk ugyanis kiterjesztette az átláthatóság elvének hatályát az uniós jogban.[7]

32. Pontosabban az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének első albekezdése rögzíti az Unió intézményeinek dokumentumaihoz való hozzáférés jogát, amely minden uniós polgárt, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyt megillet, és e jogot az Európai Unió Alapjogi Chartájának 42. cikke is megerősíti. A dokumentumokhoz való hozzáférés jogának következményei az ezen intézményeket terhelő átláthatósági kötelezettségek. A dokumentumokhoz való hozzáférés jogának és az átláthatósági kötelezettségeknek a korlátait az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése második albekezdésében foglaltaknak megfelelően rendeletekben kell meghatározni.

6 Lásd: 2010. november 9-i Volker und Markus Schecke és Eifert ítélet (C-92/09 és C-93/09, EU:C:2010:662, 68. pont).

7 Lásd: 2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélet (C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541, 81. pont); 2017. július 18-i Bizottság kontra Breyer ítélet (C-213/15 P, EU:C:2017:563, 50. pont).

33. Mindazonáltal az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének negyedik albekezdése szerint az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének első albekezdését az Európai Unió Bíróságára és az Európai Beruházási Bankra, valamint az EKB-ra csak annyiban kell alkalmazni, amennyiben igazgatási feladatokat látnak el. Ennek keretében a Bíróság már megállapította, hogy az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének negyedik albekezdésében említett valamely intézménynél lévő és ezen intézmény nem igazgatási tevékenységéhez kapcsolódó dokumentumokhoz való hozzáférésre irányadó feltételeket nem lehet az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének második albekezdése alapján elfogadott rendeletekkel meghatározni. [8]

34. Ebből arra következtetek, hogy különbséget kell tenni az EKB-t olyan helyzetekben terhelő átláthatósági kötelezettségek, amikor nem igazgatási feladatokat lát el, illetve az EKB-t olyan helyzetekben terhelő átláthatósági kötelezettségek között, amikor igazgatási feladatokat lát el.

35. Azt a tényt, hogy amikor az EUMSZ 282. cikknek megfelelően nem igazgatási tevékenységet végez, különösen a monetáris politika irányítása során, az EKB-t nem terhelik olyan átláthatósági kötelezettségek, mint amelyek az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése első és második albekezdésében említett helyzetekben alkalmazandóak, éppen e tevékenységek jellege indokolja. [9] Nem szabad ugyanis szem elől téveszteni, hogy e politika irányítása során az EKB jelentős szerepet játszik az árstabilitás és a pénzügyi rendszer stabilitásának fenntartásában.

36. Ami pontosabban a Kormányzótanácsot illeti, e szervet bízták meg a monetáris politika kialakításának alapvető feladatával. [10] Egyébiránt, amint azt a jelen ügy mutatja, a Kormányzótanács részt vesz többek között azon eljárásokban, amelyek arra irányulnak, hogy a pénzügyi nehézségekkel küzdő szervezetek részére az eurórendszer hitelműveletei révén forrásokat biztosítsanak. Az EKB birtokában levő bizonyos adatoknak ezen eljárások során kizárólag azon személyek részére történő rendelkezésre bocsátása, akik ezt kérik, bizonyos esetekben a túlzott gazdasági spekuláció kockázatával járhatna. Ez a kockázat veszélyeztethetné az EKB által elérni kívánt célkitűzéseket. [11]

37. E körülmények között ahhoz, hogy az EKB önálló és hatékony módon láthassa el a feladatait, a szervei döntéshozatali eljárását is védeni kell minden külső nyomástól, ami e folyamat titkossága révén biztosítható. [12] Az uniós jog ugyanezen oknál fogva más rendelkezéseket is rögzít, amelyek lényegében a politikai nyomástól kívánják megvédeni az EKB-t annak érdekében, hogy az a feladatai által kijelölt célokat hatékonyan tudja megvalósítani az e célból biztosított különleges jogkörei független gyakorlásának köszönhetően. [13]

38. Egyébiránt a tagállamok az EKB döntéshozó szervei által betöltött szerep sajátosságait elismerve fogadták el a KBER és az EKB alapokmányát, amelynek 10.4. cikke úgy rendelkezik, hogy a Kormányzótanács ülésein elhangzottak titkosak, és maga a Kormányzótanács határozhat úgy, hogy tanácskozásainak eredményét nyilvánosságra hozza.

8 Lásd: 2017. július 18-i Bizottság kontra Breyer ítélet (C-213/15 P, EU:C:2017:563, 48. pont).

9 Lásd ebben az értelemben: Siekmann, H., „The Legality of Outright Monetary Transactions of the European System of Central Banks”, in: Rövekamp, F., Bälz, M., Hilpert, H. G. (szerk.), *Central Banking and Financial Stability in East Asia*, Springer International Publishing, Cham – Heidelberg – New York – Dordrecht – London, 2015, 114. o.

10 Lásd: Hofmann, H. C. H., „Monetary Policy and Euro Area Governance in the EMU”, in: Hofmann, H. C. H., Rowe, G. C., Türk, A. H. (szerks.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2018, 250. o.

11 Lásd e tekintetben: Dawson, M., Maricut-Akbik, A., Bobić, A., „Reconciling Independence and accountability at the European Central Bank: The false promise of Proceduralism”, *European Law Journal*, 25(1) kötet, 2019, 82–85. o.

12 Lásd e tekintetben: „»Accountable Independence« of the European Central Bank: Seeing the Logics of Transparency ”, *European Law Journal*, 2017, 23(1–2) kötet, 35. o.

13 Lásd: 2003. július 10-i Bizottság kontra EKB ítélet (C-11/00, EU:C:2003:395, 134. pont).

39. A fentiekből azt a következtetést vonom le, hogy a tagállamok tudatos döntése alapján a Kormányzótanács döntéshozatali eljárására nem vonatkoznak azok az átláthatósági kötelezettségek, amelyek az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében említett helyzetekben érvényesülnek. Ez nem azt jelenti, hogy erre az eljárásra ne vonatkoznának a dokumentumokhoz való hozzáférésre irányadó uniós szabályok.[14] Mindazonáltal a jelen indítvány fenti 33–35. pontjában említett rendelkezéseknek megfelelően az átláthatóság elve ebben az összefüggésben átadja a helyét a titkosság elvének.

40. Márpedig a megtámadott ítélet olvasata alapján úgy tűnik, hogy a Törvényszék a KBER és az EKB alapokmányának a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjával összefüggésben értelmezett 10.4. cikkének második mondata alapján elveti a Kormányzótanács döntéshozatali eljárása eredményei tekintetében a titkosság elvének az átláthatóság elvével szemben élvezett elsőbbségét. A Törvényszék ugyanis azt a körülményt, hogy a Kormányzótanács határozhat úgy, hogy tanácskozásainak eredményét nyilvánosságra hozza, úgy értelmezi, hogy a Kormányzótanácsnak az őt a kért dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását illetően megillető mérlegelési jogkört a 2004/258 határozat feltételei és korlátai között kell gyakorolnia. Következésképpen a Törvényszék szerint a Kormányzótanácsnak, amikor a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján megtagadja e tanácskozások eredményeihez való hozzáférést, részletes indokolással kell szolgálnia, amely a kérelmező számára lehetővé teszi annak megértését és ellenőrzését, hogy az ezen információkhoz való hozzáférés az EKB döntéshozó szervei tanácskozásainak titkosságára tekintettel hogyan sértené konkrétan és ténylegesen a közérdeket. Meg kell vizsgálni a Törvényszék által kifejtett azon megfontolások megalapozottságát, amelyek szerint egyrészről a Kormányzótanácsnak a tanácskozásai eredményeinek hozzáférhetővé tételére vonatkozó mérlegelési jogkörét a 2004/258 határozat rendelkezései határozzák meg, amely folytán a hozzáférhetővé tétel megtagadása csupán kivételt jelent, és másrészről, az ezen eredmények hozzáférhetővé tételének megtagadását részletes indokolásnak kell kísérnie.

B. A Kormányzótanács tanácskozásai eredményeinek hozzáférhetővé tétele

41. A megtámadott ítélet 76–80. pontjában, amelyre ezen ítélet 124. pontja hivatkozik, a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a Kormányzótanács határozatai – és következésképpen az e határozatokat tartalmazó jegyzőkönyvek – nem élveznek abszolút védelmet a hozzáférhetővé tételt illetően, így a hozzáférhetővé tételük megtagadása csupán kivételnek minősül. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a KBER és az EKB alapokmánya 10.4. cikkének második mondata értelmében a Kormányzótanács határozhat úgy, hogy tanácskozásainak eredményét nyilvánosságra hozza. Következésképpen a Kormányzótanácsot e tekintetben megillető mérlegelési jogkört a 2004/258 határozat feltételei és korlátai között kell gyakorolni, és e határozat célja – amint azt a Törvényszék hozzátette – az, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa az EKB dokumentumaihoz.

42. Számomra azonban nem meggyőző a KBER és az EKB alapokmánya és a 2004/258 határozat rendelkezéseinek ezen olvasata.

43. Meg kell jegyezni elsősorban, hogy a Törvényszék véleményével ellentétben a 2004/258 határozat (3) preambulumbekezdéséből nem az tűnik ki, hogy *az EKB dokumentumaihoz való hozzáférésnek a lehető legszélesebb körűnek* kell lennie, hanem az, hogy *szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani ezen dokumentumokhoz*. E preambulumbekezdés azt is elismeri, hogy az EKB dokumentumaihoz való hozzáférés biztosítása során ugyanakkor védeni kell egyrészről az EKB függetlenségét, és másrészről a feladatainak ellátásával kapcsolatos meghatározott ügyek titkosságát. Ezért lehet azzal érvelni, hogy az az előfeltevés, amelyre a Törvényszék támaszkodott, nem egyezik meg azzal, amelyen e határozat alapul.

14 Lásd: Rossi, L., Vinagre e Silva, P., *Public Access to Documents in the EU*, Hart Publishing, Oxford, 2017, 78. o.

44. Másodsorban, ugyanezen preambulumbekezdés szerint *az EKB döntéshozó szerveinek ülésein elhangzottak bizalmasak, kivéve amennyiben az érintett szerv a tanácskozása eredményeinek nyilvánosságra hozatala mellett dönt*, ami az EUMSZ 132. cikk (2) bekezdését visszhangozza, amely szerint az EKB úgy *határozhat*, hogy határozatait nyilvánosságra hozza. Ez a rendelkezés már utal az EKB arra vonatkozó mérlegelési jogkörére, hogy határozatait nyilvánosságra hozza.[15] Hasonlóképpen, a KBER és az EKB alapokmánya 10.4. cikkének második mondata és az EKB eljárási szabályzata 23.1. cikkének vége megerősíti az EKB-nek a határozatai hozzáférhetővé tételére vonatkozó mérlegelési jogkörét. E rendelkezések szerint ugyanis a Kormányzótanács úgy *határozhat*, hogy tanácskozásainak eredményét nyilvánosságra hozza.

45. Igaz, hogy a Kormányzótanács tanácskozásainak eredményeivel összefüggésben a fentiekben hivatkozott valamennyi rendelkezés árnyaltan fogalmaz a titkosság elvét illetően. A KBER és az EKB alapokmánya 10.4. cikkének első mondata és az EKB eljárási szabályzatának 23.1. cikke szerint ugyanis a titkosság elve vonatkozik a Kormányzótanács üléseire, míg a KBER és az EKB alapokmánya 10.4. cikkének második mondata és az EKB eljárási szabályzatának 23.1. cikkének vége szerint a Kormányzótanács tanácskozásai eredményeinek titkossága viszonylagos jellegű. Ellentétben azzal, amit a Törvényszék a megtámadott ítélet 80. pontjában megállapított, ez nem jelenti azonban azt, hogy az e tanácskozások eredményeit megillető védelem szintje alapértelmezetten alacsonyabb lenne annál, mint ami magukat a tanácskozásokat megilleti, vagy hogy a hozzáférhetővé tételük megtagadása csupán kivételnek minősülne.

46. Semmi nem utal ugyanis arra, hogy az uniós jogalkotó e két utóbbi rendelkezéssel el kívánt volna térni a Kormányzótanács tanácskozásainak titkosságától. Az EUMSZ, valamint a KBER és az EKB alapokmányának rendelkezései lehetőségét biztosítanak a Kormányzótanácsnak arra, hogy *határozzon* ezen eredmények hozzáférhetővé tételéről, azonban nem köteles ezt megtenni.

47. A 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának nem egyértelmű megfogalmazása nem alkalmas e megfontolás megkérdőjelezésére.

48. Kétségtelen, hogy nyelvi szinten a 2004/258 határozat szövege arra engedhet következtetni, hogy a Kormányzótanács tanácskozásaihoz való hozzáférésnek a 4. cikk (1) bekezdése a) pontjának első francia bekezdése alapján történő megtagadása csak kivételesen lehetséges. A 2004/258 határozat 4. cikke ugyanis a „Kivételek” címet viseli. Az e határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontja első francia bekezdésének szövege szintén arra látszik utalni, hogy az ilyen tanácskozásokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférést főszabály szerint biztosítani kell. E rendelkezés szerint az EKB megtagadja az adott dokumentumhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétele sértené a közérdek védelmét az EKB döntéshozó szervei tanácskozásainak titkossága tekintetében. Ráadásul a 2004/258 határozat 4. cikkének (5) és (6) bekezdése a megtagadás valamennyi esete vonatkozásában a „kivétel” kifejezést használja, az ezen határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának első francia bekezdésében előírt esetet is beleértve.

49. Márpedig mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó másodlagos jogi szabályok nem vezethetnek ahhoz, hogy nagymértékben megfosszák a hatékony érvényesülésétől azt, hogy az EKB-t – az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének megfelelően – kizárták azon intézmények köréből, amelyekre az átláthatóság elve teljes mértékben vonatkozik. E szabályok nem zárhatják ki az EKB-t az EUMSZ 132. cikk (2) bekezdése alapján megillető mérlegelési jogkört

15 Lásd: Van Cleynenbreugel, P., „Confidentiality behind transparent doors: The European Central Bank and the EU law principle of openness”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, 25(1) kötet, 54. o. Egyébiránt meg kell jegyezni, hogy a jelen ügyben nem az a kérdés merül fel, hogy az EUMSZ 132. cikk (2) bekezdése hogyan viszonyul az EUMSZ 297. cikk (2) bekezdéséhez, amely szerint a külön címzetti kört nem tartalmazó határozatokat az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ki kell hirdetni. A 2014. július 28-i határozat ugyanis a BES-re vonatkozott, tehát nem tekinthető címzettet nem tartalmazó határozatnak.

sem. A 2004/258 határozat tehát nem fordíthatja meg a fentiekben hivatkozott valamennyi rendelkezés logikáját és nem helyettesítheti a titkosság elvét az átláthatóság elvével oly módon, hogy a Kormányzótanács tanácskozásai eredményeinek hozzáférhetővé tétele jelentse a főszabályt és titkosságuk csupán kivételt képezzen.

50. Ezt a következtetést megerősíti a 2004/258 határozat (3) és (4) preambulumbekezdésének olvasata is, amelyből kitűnik, hogy e határozat elfogadása során a jogalkotó nem kívánt eltérni az elsődleges jognak a jelen indítvány előző pontjában hivatkozott rendelkezéseitől.

51. Igaz, hogy a 2004/258 határozat (4) preambulumbekezdése arra engedhet következtetni, hogy a hozzáférésnek az e határozat 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján történő megtagadása csupán kivételt képez. Az említett határozat (3) preambulumbekezdésében szereplő azon gondolatra utalva, hogy szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani az EKB dokumentumaihoz, a (4) preambulumbekezdés pontosítja, hogy ugyanakkor bizonyos köz- és magánérdekeknek kivételek útján védelmet kell biztosítani. Márpedig, amint arra a (3) preambulumbekezdés második részéből következtetni lehet, e szélesebb körű hozzáférés – amely alól bizonyos köz- és magánérdekek védelme érdekében megengedettek a kivételek – nem sértheti az EKB függetlenségét, valamint az EKB feladatainak ellátásával kapcsolatos meghatározott ügyek titkosságát, az EKB döntéshozó szerveinek ülésein elhangzottak tehát e keretek között bizalmasak. E két preambulumbekezdés együttes olvasata azt mutatja, hogy a 2004/258 határozat – még ha elszigetelten vizsgáljuk is – nem kívánja a fent említett szervek tanácskozásai javára megállapított kivételt az e határozatban rögzített más kivételekkel azonos módon kezelni.

52. A teljesség érdekében pontosítom, hogy véleményem szerint a 2004/258 határozat 4. cikkének (6) bekezdése sem szól a Törvényszék által a megtámadott ítéletben elfogadott értelmezés mellett. E rendelkezés szerint a 2004/258 határozat 4. cikkében megállapított kivételek csak azon időtartam alatt érvényesek, amely alatt a védelem a dokumentum tartalma alapján indokolt. Márpedig e rendelkezés nem zárhatja ki a döntéshozatali jogkört, amellyel a Kormányzótanács a tanácskozásai eredményének hozzáférhetővé tételét illetően az elsődleges jog alapján rendelkezik. Egyébiránt, amint az a jelen indítvány 51. pontjából kitűnik, a 2004/258 határozattal kialakított keret az EKB döntéshozó szervei tanácskozásainak javára megállapított kivételt nem kezeli azonos módon az e határozatban rögzített más kivételekkel.

53. Harmadsorban kétségkívül fel lehetne tenni a kérdést, hogy tekinthető-e úgy a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja, hogy az összességében és előzetesen engedélyezi a Kormányzótanács minden tanácskozása eredményének hozzáférhetővé tételét. A 2004/258 határozatot ugyanis a Kormányzótanács fogadta el, és az EUMSZ 132. cikk (2) bekezdésének és a KBER és az EKB alapokmánya 10.4. cikke második mondatának, valamint az EKB eljárási szabályzata 23.1. cikke végének megfelelően a Kormányzótanács határozhat úgy, hogy tanácskozásainak eredményét nyilvánosságra hozza. E keretek között a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja arra vonatkozó általános engedélynek minősülne, hogy valamennyi tanácskozás eredményeit alapértelmezetten nyilvánosságra hozzák.

54. Mindazonáltal, amint azt az EKB a tárgyaláson megjegyezte, a KBER és az EKB alapokmánya 10.4. cikkének második mondata nem biztosít a Kormányzótanácsnak ilyen széles mérlegelési mozgásteret. Úgy kell tekinteni, hogy e rendelkezés egy lehetőséget biztosít, amellyel a Kormányzótanács utólag és konkrét módon, eseti jelleggel élhet. Bármely más értelmezés lehetővé tenné a Kormányzótanács számára, hogy megkerülje a tagállamoknak az EKB dokumentumaihoz való hozzáféréssel kapcsolatos, az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének negyedik albekezdésében és az EUMSZ 132. cikk (2) bekezdésében, valamint a KBER és az EKB alapokmánya 10.4. cikkében kifejezett döntését.

55. Elemzésemből következik, hogy a Kormányzótanács tanácskozásai a titkosság elvének hatálya alatt állnak. Az uniós jog több rendelkezésében szereplő, arra vonatkozó fenntartás, hogy a Kormányzótanács határozhat úgy, hogy tanácskozásai eredményeit nyilvánosságra hozza, nem teszi kétségessé ezt a következtetést. A Kormányzótanács egyszerűen mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amelynek alapján határozhat arról, hogy hozzáférhetővé teszi e tanácskozások eredményeit, azonban nem köteles erre.

56. Most meg kell vizsgálni egy utolsó kérdést, tudniillik azt, hogy milyen hatással vannak a dokumentumokhoz való hozzáférésnek a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján történő megtagadása esetén fennálló indokolási kötelezettség terjedelmére a fenti megfontolások, amelyek szerint, elsősorban, a Kormányzótanács döntéshozatali eljárását illetően az átláthatóság elve átadja a helyét a titkosság elvének (lásd a jelen indítvány 39. pontját) és másodsorban, a Kormányzótanács mérlegelési jogkörrel rendelkezik az ezen eljárás eredményeinek hozzáférhetővé tételét illetően (lásd a jelen indítvány 55. pontját).

C. A hozzáférésnek a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdésének a) pontján alapuló megtagadására vonatkozó indoklás

57. Jellemző, hogy a Törvényszék, amikor a megtámadott ítélet 124. pontjában megállapította, hogy az EKB-nak meg kell indokolnia a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem tárgyában a 2004/258 határozat 4. cikkében felsorolt kivételek alapján hozott minden határozatot, az említett ítélet 54–56. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatot vette alapul, és úgy tekintette, hogy az a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának első francia bekezdésére analógia útján alkalmazható.

58. Nekem mindazonáltal kétségeim vannak ezzel az analógiával kapcsolatban.

59. Mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy a Svédország és Turco kontra Tanács ítéletnek[16] a Törvényszék által a megtámadott ítélet 54. és 55. pontjában említett részei kizárólag az 1049/2001/EK rendeletre[17] vonatkoznak. Továbbá ez a rendelet képezi a tárgyát a Törvényszék által a megtámadott ítélet 54–56. pontjában hivatkozott ítéletek[18] többségének is. Végül, noha a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 55. pontjában említett Thesing és Bloomberg Finance kontra EKB ítélete[19] valóban a 2004/258 határozatra vonatkozott, a Törvényszék értelmezésének tárgyát ebben az ítéletben nem e határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának első francia bekezdése képezte, hanem a 4. cikk (1) bekezdése a) pontjának második francia bekezdése. Egyébiránt a Törvényszék analógia útján ott is a Bíróságnak az 1049/2001 rendelettel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára hivatkozott.

60. E tekintetben először is meg kell jegyezni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az 1049/2001 rendelet célja, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az uniós intézmények dokumentumaihoz.[20] A Törvényszék a megtámadott ítélet 80. pontjában, amelyre ezen ítélet 124. pontjában hivatkozik, szinte azonos megfogalmazást alkalmazva jelezte, hogy a 2004/258 határozat célja, hogy *a lehető legszélesebb körű hozzáférést* biztosítsa az EKB dokumentumaihoz. Márpedig, amint azt a jelen indítvány 43. pontjában jeleztem, e határozat *célja csupán az*, hogy a korábbi szabályozásokhoz képest *bővítse* az EKB dokumentumaihoz való hozzáférés körét.

16 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 48. pont).

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

18 2009. március 11-i Borax Europe kontra Bizottság ítélet (T-121/05, nem tették közzé, EU:T:2009:64, 37. pont); 2013. szeptember 12-i Besselink kontra Tanács ítélet (T-331/11, nem tették közzé, EU:T:2013:419, 96. és 99. pont); 2015. október 29-i Litvánia kontra Bizottság ítélet (T-110/13, nem tették közzé, EU:T:2015:818, 61. pont).

19 2012. november 29-i Thesing és Bloomberg Finance kontra EKB ítélet (T-590/10, nem tették közzé, EU:T:2012:635, 42. pont).

20 Lásd: 2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 57. pont).

61. Másodszor, a Baumeister ítéletből[21] azt a következtetést lehet levonni, hogy körültekintően kell eljárni, ha analógiát állítunk fel egyrészről a dokumentumokhoz való hozzáférésnek a 1049/2001 rendelettel kialakított rendszere, és másrészről a más uniós jogi eszközökkel előírt rendszerek között.

62. Ebben az ítéletben a Bíróság megállapította, hogy az 1049/2001 rendelet azon célja alapján, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az uniós intézmények dokumentumaihoz, az 1049/2001 rendelet a dokumentumhoz való hozzáférést megtagadni szándékozó intézménytől főszabály szerint megköveteli, hogy adjon magyarázatot arra vonatkozóan, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan hogyan sérthetné a szóban forgó hozzáférési jog alól előírt valamelyik kivétel által védett érdeket.[22] A megtámadott ítélet 124. pontjában a Törvényszék közel azonos megfogalmazásban ismételte meg ezt a szövegrészt, hogy azt a hozzáférés EKB által a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának első francia bekezdése alapján történő megtagadására alkalmazza.

63. Az 1049/2001 rendelet mindazonáltal az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében említett helyzetekben alkalmazandó, amely rendelkezés az átláthatóság elvének tiszteletben tartásával az uniós intézmények birtokában levő dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű hozzáférést rögzíti.[23] Márpedig a jelen ügyben szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése negyedik albekezdésének hatálya alá tartozik.

64. Egyébiránt a Bíróság a Baumeister ítéletben[24] egyértelmű különbséget tett a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti, az 1049/2001 rendelethez kapcsolódó kérelmek, illetve a 2004/39/EK irányelv[25] „Szakmai titoktartás” című 54. cikke (1) bekezdéséhez kapcsolódó kérelmek kezelése között. A Bíróság úgy tekintette, hogy az 1049/2001 rendelet a dokumentumhoz való hozzáférést megtagadni szándékozó intézménytől főszabály szerint megköveteli, hogy adjon magyarázatot arra vonatkozóan, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan hogyan sérthetné a szóban forgó hozzáférési jog alól előírt valamelyik kivétel által védett érdeket. Ezzel szemben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy amennyiben az illetékes hatóságok úgy vélik, hogy a kért információk a 2004/39 irányelv 54. cikkének (1) bekezdése értelmében bizalmasak, az ilyen kérelemnek csupán az említett rendelkezésben kimerítően felsorolt esetekben adhatnak helyt.[26]

65. Ekképpen azzal lehetne érvelni, hogy míg az 1049/2001 rendelet rendszere az átláthatóság elvének biztosít elsőbbséget, a 2004/39 irányelv 54. cikke (1) bekezdésének rendszere abból az előfeltevésből indul ki, hogy a hatálya alá tartozó információkra a titoktartás elve vonatkozik. Ez a különbségtétel a kért dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása esetén fennálló indokolási kötelezettség terjedelmére is kihatással van.

66. Mindezek után meg kell jegyezni, hogy az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének negyedik albekezdésével, a KBER és az EKB alapokmányának 10.4. cikkével, valamint az EKB eljárási szabályzatának 23.1. cikkével összefüggésben értelmezett 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja szintén abból az előfeltevésből indul ki, hogy a Kormányzótanács tanácskozásaira kiterjed a titkosság elve. Következésképpen a hozzáférés megtagadása estén fennálló indokolási kötelezettség terjedelmét illetően az 1049/2001 rendelet hatálya alá tartozó helyzetek, illetve a 2004/39 irányelv 54. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozó helyzetek között fennálló különbségeknek fenn kell

21 2018. június 19-i Baumeister ítélet (C-15/16, EU:C:2018:464, 41. és 42. pont).

22 Lásd: 2018. június 19-i Baumeister ítélet (C-15/16, EU:C:2018:464, 41. és 42. pont).

23 Lásd ebben az értelemben: 2017. július 18-i Bizottság kontra Breyer ítélet (C-213/15 P, EU:C:2017:563, 49. pont).

24 2018. június 19-i Baumeister ítélet (C-15/16, EU:C:2018:464, 42. és 43. pont).

25 A pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 21-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 145., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 263. o.).

26 Lásd: 2018. június 19-i Baumeister ítélet (C-15/16, EU:C:2018:464, 42. és 43. pont).

állniuk egyrészről a Kormányzótanács tanácskozásai eredményeinek hozzáférhetővé tételére vonatkozó valamennyi rendelkezés, és másrészről az 1049/2001 rendelet között is. Ennélfogva a Törvényszék által a megtámadott ítélet 54–56. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat és a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának első francia bekezdése között felállított analógia nem fogadható el.

67. Végül, harmadszor, az 1049/2001 rendeletre vonatkozó ítélkezési gyakorlat azt mutatja, hogy még a dokumentumokhoz való hozzáférés e rendelettel kialakított rendszerében is el lehet ismerni olyan általános vélelmek meglétét, amelyek szerint a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele főszabály szerint sérti olyan érdekek vagy célkitűzések védelmét, amelyek az említett rendelet alkalmazásában alkalmasak a hozzáférés megtagadásának igazolására.[27] Ebben az esetben a hozzáférést kérő feladata azt bizonyítani, hogy a dokumentumra, amelynek hozzáférhetővé tételét kéri, nem vonatkozik az említett vélelem.[28] Így, még ha úgy tekintjük is, hogy az elsődleges jog és a másodlagos jog vonatkozó rendelkezései – a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának első francia bekezdését is ideértve –ilyen vélelmet csak a Kormányzótanács tanácskozásainak eredményei tekintetében hoznak létre, a Törvényszék az ezen általános vélelem megdöntésére alkalmas elemek hiányában nem tekintheti úgy, hogy az EKB nem indokolta megfelelően a hozzáférés megtagadását.

68. Következésképpen a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni az abban szereplő téves jogalkalmazás miatt, amely abban áll, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte a KBER és az EKB alapokmányának 10.4. cikkét és a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának első francia bekezdését, mivel figyelmen kívül hagyta az elsődleges jog azon rendelkezéseit, amelyek megállapítják az EKB dokumentumaihoz való hozzáférésre irányadó elveket. E körülmények között helyt kell adni a fellebbezés egyetlen jogalapjának, és hatályon kívül kell helyezni a megtámadott ítélet rendelkező részének 1. pontját, amennyiben az megsemmisítette a vitatott határozatot abban a részében, amelyben az megtagadta az EKB Kormányzótanácsának 2014. július 28-i határozatáról készült jegyzőkönyv kivonataiban szereplő hitelösszeghez való hozzáférést. Ennek keretében meg kell jegyezni, hogy az EKB kérelmeinek nem tárgya az EKB Igazgatóságának 2014. július 28-i és augusztus 1-jei javaslataiban szereplő kitakart információkhoz való hozzáférés megtagadása. Ennélfogva úgy tekintendő, hogy az EKB a megtámadott ítéletet nem vitatja abban a részében, amelyben az a vitatott határozatot az e javaslatokat érintő része tekintetében semmisítette meg, vagy másként fogalmazva, az EKB az e javaslatokat érintő részében elfogadja a megtámadott ítéletet.

69. Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikke első bekezdésének második mondata értelmében a Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén az ügyet érdemben maga is eldöntheti, amennyiben a per állása megengedi. A fenti megfontolások összességére figyelemmel úgy vélem, hogy ami az EKB Kormányzótanácsának 2014. július 28-i határozatáról készült jegyzőkönyv kivonataiban szereplő hitelösszeghez való hozzáférés megtagadását illeti, a per állása megengedi az ügy érdemben való eldöntését. A Törvényszék által a megtámadott ítélet 124. pontjában megállapítottakkal ellentétben ugyanis az EKB nem volt köteles indokolással szolgálni, amikor megtagadta az e kivonatokban szereplő információkhoz való hozzáférést.

70. A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (2) bekezdése értelmében, ha a fellebbezés megalapozott, és a Bíróság maga hoz a jogvita kapcsán végleges határozatot, a Bíróság határoz a költségekről. A fent említett szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján, amelyet ugyanezen szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Ezzel szemben a Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (3) bekezdése alapján részleges pernyertesség esetén mindegyik fél maga viseli saját költségeit. Elemzésem szerint az EKB fellebbezése a jogvita végleges kimenetelét csak az EKB Kormányzótanácsának 2014. július 28-i határozatáról készült jegyzőkönyv kivonataiban szereplő hitelösszeghez való hozzáférés megtagadása tekintetében módosítja. Ezért

27 Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése keretében az igazgatási akták javára felállított általános vélelmet illetően lásd: 2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 61. pont).

28 Lásd: 2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 62., 68. és 70. pont).

véleményem szerint nem úgy kell határozni, hogy az elsőfokú eljárással kapcsolatos költségek, valamint a Törvényszék megtámadott ítéletének hatályon kívül helyezéséhez vezető fellebbezési eljárással kapcsolatos költségek viselése a megtámadott ítélet rendelkező részének 3. pontjában meghatározottak szerint alakuljon, vagyis, hogy az ESF és az EKB maguk viseljék saját költségeiket, hanem úgy, hogy az ESF a saját költségein felül viselje az EKB részéről felmerült költségek egyharmadát.

71. Záró megjegyzésként rögzítenem kell, hogy tudatában vagyok annak, hogy a jogtudomány egy része úgy ítéli meg, hogy az EKB-nak növelnie kellene az átláthatósága mértékét, többek között azzal, hogy nyilvánosságra hozza a Kormányzótanács tanácskozásait.[29] A jelen indítványban szereplő elemzésem ugyanakkor a hatályos jogi kereten alapul. A jogi keretből kitűnik, hogy a tagállamok akarata (szándékos döntése) szerint az EKB döntéshozatali eljárására a titkosság vonatkozik, és a Kormányzótanácsot jogosították fel arra, hogy határozzon az ezen eljárás eredményeinek hozzáférhetővé tételéről.

72. Mindemellett egyrészről a Kormányzótanács tanácskozásai és azok eredményei titkosságának, és másrészről az EKB hitelességére vonatkozó törekvésnek az összeegyeztetése[30] érdekében a Kormányzótanács mérlegelési jogkörének gyakorlásával határozhat úgy, hogy tanácskozásai eredményeinek csupán egy részét teszi hozzáférhetővé. Amennyiben ugyanis a Kormányzótanács határozat úgy, hogy ezen eredményeket nem teszi hozzáférhetővé, akkor *a fortiori* határozat úgy is, hogy azokat részben teszi hozzáférhetővé. A 2004/258 határozat 4. cikkének (5) bekezdése megerősíti ezt az értelmezést. E rendelkezés szerint, ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak bizonyos részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részeit közzé kell tenni. Hangsúlyozni kell, hogy a jelen esetben az EKB ezt tette.

VII. Végkövetkeztetés

73. A fenti megfontolásokra tekintettel véleményem szerint az Európai Központi Bank (EKB) által hivatkozott egyetlen jogalapnak helyt kell adni, és azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1) A Bíróság hatályon kívül helyezi az Európai Unió Törvényszéke 2018. április 26-i Espírito Santo Financial (Portugal) kontra EKB ítélete (T-251/15, nem tették közzé, EU:T:2018:234) rendelkező részének 1. pontját abban a részében, amelyben az megsemmisítette az EKB-nak az Espírito Santo Financial SA-ról szóló, 2014. augusztus 1-jei EKB határozatra vonatkozó bizonyos dokumentumokhoz való hozzáférés részleges megtagadásáról szóló, 2015. április 1-jei határozatát abban a részében, amelyben ez utóbbi határozat megtagadta az EKB Kormányzótanácsának 2014. július 28-i határozatáról készült jegyzőkönyv kivonataiban szereplő hitelösszeghez való hozzáférést.

2) A Bíróság a keresetet elutasítja abban a részében, amelyben az az EKB Kormányzótanácsának 2014. július 28-i határozatáról készült jegyzőkönyv kivonataiban szereplő hitelösszeg hozzáférhetővé tételének EKB által történő megtagadására irányul.

3) Az Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA a saját költségein felül viseli az EKB részéről az elsőfokú eljárásban, valamint a fellebbezési eljárásban felmerült költségek egyharmadát.

4) Az EKB maga viseli az elsőfokú eljárásban, valamint a fellebbezési eljárásban felmerült saját költségeinek kétharmadát.

29 Lásd többek között: Diana, G., „Transparence, responsabilité et légitimité de la Banque centrale européenne”, *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, 2008, 18. szám, 11–13. o. Lásd még ebben az értelemben: European Added Value Unit, Towards a genuine Economic and Monetary Union, 2012, www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/494458/IPOL-JOIN_NT(2012)494458_EN.pdf, 12. o.

30 E problematikáról lásd: de Haan, J., Eijffinger, S. C. W., Waller, S., *The European Central Bank. Credibility, Transparency and Centralization*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts – London, 2005, 123–125. o.