A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2013. október 17.*

„Fellebbezés — Az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés joga — 1049/2001/EK rendelet — A 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdése — Az intézmények döntéshozatali eljárásának védelme — A Tanács főtitkárának feljegyzése az 1049/2001 rendelet módosítására irányuló jogalkotási eljárás keretében előterjesztett indítványokról — Részleges hozzáférés — Az indítványokat előterjesztő tagállamok azonosítására vonatkozó adatokhoz való hozzáférés megtagadása”

A C-280/11. P. sz. ügyben,

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: B. Driessen és Fekete Cs., meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek,

támogatják:

a **Cseh Köztársaság** (képviselik: M. Smolek és D. Hadroušek, meghatalmazotti minőségben),

a **Spanyol Királyság** (képviseli: S. Centeno Huerta, meghatalmazotti minőségben),

a **Francia Köztársaság** (képviselik: G. de Bergues és N. Rouam, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozók a fellebbezési eljárásban,

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2011. május 31-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

az **Access Info Europe** (székhelye: Madrid [Spanyolország], képviselik: O. Brouwer és J. Blockx advocaten)

felperes az elsőfokú eljárásban,

támogatják:

az **Európai Parlament** (képviselik: A. Caiola és M. Dean, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozó a fellebbezési eljárásban,

a **Görög Köztársaság** (képviselik: E.-M. Mamouna és K. Boskovits, meghatalmazotti minőségben),

* Az eljárás nyelve: angol.

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága

beavatkozók az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano (előadó) tanácselnök, K. Lenaerts elnökhelyettes, az első tanács tagjaként eljáró bíró, A. Borg Barthet, E. Levits és M. Berger bírák,

főtanácsnok: P. Cruz Villalón,

hivatalvezető: M. Aleksejev tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2013. február 21-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának 2013. május 16-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az Európai Unió Tanácsa fellebbezésében az Európai Unió Törvényszékének T-233/09. sz., Access Info Europe kontra Tanács ügyben 2011. március 22-én hozott azon ítéletének (EBHT 2011., II-1073. o., a továbbiakban: megtámadott ítélet) hatályon kívül helyezését kéri, amellyel a Törvényszék megsemmisítette a Tanács 2009. február 26-i azon határozatát (a továbbiakban: vitatott határozat), amelyben a Tanács megtagadta az Access Info Europe (a továbbiakban: Access Info) által kért hozzáférést a Tanács által felállított információs munkacsoport részére a Tanács főtitkársága által továbbított, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló új rendeletjavaslatra vonatkozó 2008. november 26-i feljegyzésben szereplő bizonyos adatokhoz (a továbbiakban: kért dokumentum).

Jogi háttér

2 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) (6) preambulumbekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

3 E rendelet 1. cikke így rendelkezik:

„E rendelet célja, hogy:

a) a köz- vagy magánérdek alapján olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság […] dokumentumaihoz való, […] hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat [helyesen: olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a

Bizottság dokumentumaihoz való […] hozzáférési jogra irányadó, köz, illetve magánérdeken alapuló elveket, feltételeket és korlátozásokat], hogy a dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa.

[...]"

4 Az említett rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

A jogvita előzményei

5 2008. december 3-i levelében az Access Info hozzáférést kért a Tanácstól a kért dokumentumhoz. Ez utóbbi a jelen ítélet 1. pontjában említett információs munkacsoport 2008. november 25-i ülésén több tagállam által előterjesztett módosító indítványokat vagy új szövegváltozatokat tartalmazta.

6 A Tanács a vitatott határozatban részleges hozzáférést engedélyezett a kért dokumentumhoz. Pontosabban az intézmény e dokumentum olyan változatát továbbította az Access Infónak, amely alapján nem lehetett azonosítani az említett indítványokat előterjesztő egyes tagállamokat.

7 A Tanács a szóban forgó tagállamok azonosítására vonatkozó információ megtagadását az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében szereplő kivételre alapítottan azzal indokolta, hogy annak hozzáférhetővé tétele súlyosan sértette volna a döntéshozatali eljárását, anélkül, hogy az ilyen hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződött volna. Tekintettel ugyanis arra, hogy a folyamatban lévő vita akkoriban még kezdeti jellegű volt, az érintett tagállamok megnevezésének hozzáférhetővé tétele csökkentette volna a küldöttségek mozgásterét a Tanácson belüli jogalkotási eljárást jellemző tárgyalások során, és így veszélyeztette volna a Tanács azon képességét, hogy megállapodásra jusson.

8 2008. november 26-án, tehát a kért dokumentum keletkezésének a napján, a dokumentum teljes változata nyilvánosan elérhetővé vált a Statewatch nevű szervezet honlapján, anélkül hogy e hozzáférhetővé tételt engedélyezték volna (a továbbiakban: engedély nélküli hozzáférhetővé tétel).

A megtámadott ítélet

9 A Törvényszék Hivatalához 2009. június 12-én benyújtott keresetlevelével az Access Info a vitatott határozat megsemmisítésére irányuló keresetet nyújtott be, amelynek a megtámadott ítélet helyt adott.

10 A Törvényszék elöljáróban vázolta a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos alapelveket. Ezen ítélet 55–58. pontjában többek között emlékeztetett arra, hogy az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés joga az intézmények demokratikus jellegéhez kapcsolódik, valamint hogy az 1049/2001 rendelet 1. cikkének célja, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára, így a hozzáférhetővé tétel alóli kivételeket szigorúan kell értelmezni és alkalmazni. Ezek az elvek rendkívüli jelentőséggel bírnak abban az esetben, ha a Tanács – mint a jelen esetben – jogalkotói minőségében jár el.

11 Ezt követően a megtámadott ítélet 59. és 60. pontjában a Törvényszék kifejtette, hogy pusztán az a körülmény, hogy valamely dokumentum a hozzáférhetővé tétel alóli egyik kivétellel védett érdeket érint, önmagában nem lehet elegendő e kivétel alkalmazásához, mivel annak alkalmazása csak olyan esetben lehet indokolt, amikor a dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen sértheti a védett érdeket. Emellett az ilyen kockázat nem lehet pusztán elméleti, és annak ésszerűen előreláthatónak kell lennie. Az érintett intézménynek kell mérlegre tennie a kért dokumentum egy része – a jelen esetben az indítványokat előterjesztő tagállamok megnevezése – hozzáférhetővé tételének mellőzésével védendő különös érdeket, és az ahhoz fűződő közérdeket, hogy a dokumentum egészét hozzáférhetővé tegyék.

12 A Törvényszék a fenti elveket alkalmazva a megtámadott ítélet 68–80. pontjában megvizsgálta a kért dokumentum részleges hozzáférhetővé tételének indokául felhozott legfőbb érvet, amelynek értelmében állítólag csökkenne a küldöttségek mozgástere a Tanácson belül, abból a körülményből következően, hogy az indítványt előterjesztő tagállamok megnevezésének hozzáférhetővé tétele által a közvélemény részéről olyan mértékű nyomás nehezedne ezekre az államokra, hogy küldöttségeik számára nem volna lehetséges az átláthatóság csökkentése irányába mutató indítványt megfogalmazni.

13 Először is a Törvényszék mindenekelőtt megállapította a megtámadott ítélet 69–74. pontjában, hogy pontosan a demokratikus legitimitás elvéből következően kell a kért dokumentumban szereplő indítványok előterjesztőinek felelniük tetteikért a nyilvánosság előtt, és ez annál inkább így van, ha e dokumentum jogalkotási eljárás során keletkezett. Ezt követően a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy valamely indítvány előterjesztői megnevezésének hozzáférhetővé tétele nem akadályozza meg a küldöttségeket, hogy az indítványtól a későbbiek során eltérjenek. Valamely indítvány ugyanis a vita alapjául szolgál, akár névtelen, akár nem, és nem az a célja, hogy a vita során változatlan formában fennmaradjon, ha az indítványt előterjesztő kiléte ismert. A közvélemény tökéletesen megérti, hogy a jogalkotási eljárás folyamán az indítványoknak ez a jellegzetességük. A Törvényszék szerint ezenfelül nem lehet vélelmezni, hogy a közvélemény összességében ellenzi az átláthatóság elvének korlátozását. Végül a Törvényszék megállapította, hogy még az engedély nélküli hozzáférhetővé tételnek sem volt hátrányos következménye a Tanács döntéshozatali eljárására.

14 Másodszor a Törvényszék a megtámadott ítélet 75. és 76. pontjában elutasította a Tanács azonazon érvét, amely szerint a döntéshozatali eljárás megsértésének a tagállamok mozgástere csökkenéséhez kapcsolódó kockázata értékelésekor figyelembe kellene venni a vita előzetes jellegét. A Törvényszék szerint a vita előzetes jellege önmagában nem igazolhatja az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alkalmazását, mivel e rendelkezés semmilyen különbséget nem tesz a vita állásának előrehaladottsága szerint.

15 Harmadszor a Törvényszék a szóban forgó ítélet 77. és 78. pontjában elutasította azt az érvet, amely szerint figyelembe kellene venni a tagállami küldöttségek által a jelen esetben tett indítványok rendkívül érzékeny jellegét. A Törvényszék e tekintetben megjegyezte, hogy a szóban forgó módosító indítványok a jogalkotási eljárás rendes menetének keretébe illeszkednek. Következésképpen ezek az indítványok nem minősülnek rendkívül érzékenynek olyan értelemben, hogy az Unió vagy a tagállamok alapvető érdekét veszélyeztetné az indítványokat előterjesztők kilétének hozzáférhetővé tétele, és ez annál is inkább így van, hogy nem a tagállamok indítványainak tartalmáról van szó, hanem csupán az azokat előterjesztő küldöttségek azonosításáról. Ezenfelül a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a demokratikus vita természetéhez tartozik, hogy a valamely rendeletjavaslat módosítására vonatkozó indítványt pozitív és negatív kritika is éri a sajtó és a közvélemény részéről.

16 Negyedszer a Törvényszék a megtámadott ítélet 79. pontjában elutasította azt az érvet, amely szerint a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló új rendelet elfogadásával kapcsolatos eljárás szokatlan hosszúsága azokból a nehézségekből következik, amelyeket az engedély nélküli hozzáférhetővé tétel okozott a tárgyalásoknak. A Törvényszék szerint valójában más politikai és jogi magyarázatai lehetnek a jogalkotási eljárás időtartamának.

17 Végül a Törvényszék a megtámadott ítélet 82. és 83. pontjában elutasította a Tanács annak bizonyítására irányuló érvét, hogy az engedély nélküli hozzáférhetővé tétel az oka annak, hogy a munkacsoportülésekről készült jelentések kevésbé voltak kimerítő jellegűek, különösen a küldöttségek azonosítását illetően. A Törvényszék kiemelte e tekintetben, hogy ezt a változást az is magyarázhatja, hogy az Access Info keresetet indított a vitatott határozat ellen. Mindenesetre a küldöttségek megnevezésének a nyilvánosság számára való hozzáférhetővé tétele és a döntéshozatali eljárás súlyos megsértése közötti okozati összefüggés hiányát bizonyítja egy, az engedély nélküli hozzáférhetővé tételnél későbbi dokumentum, amely nem a jogszabály szövegének módosítására tett indítványok név nélküli említésére korlátozódott, hanem pontosan megnevezte az egyes küldöttségeket, legalábbis e dokumentum eredeti változatában.

18 A Törvényszék többek között a fenti megfontolások alapján helyt adott a keresetnek és megsemmisítette a vitatott határozatot.

A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

19 2011. október 17-i végzésével a Bíróság elnöke megengedte egyfelől a Cseh Köztársaság és a Spanyol Királyság számára, hogy a Tanács kérelmeinek támogatására beavatkozzanak, másfelől megengedte az Európai Parlament számára, hogy az Access Info kérelmeinek támogatása érdekében beavatkozzon. 2012. február 2-i végzésével a Bíróság elnöke megengedte a Francia Köztársaság számára, hogy a Tanács kérelmeinek támogatása érdekében beavatkozzon.

20 A Tanács, a Cseh Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság és a Francia Köztársaság azt kérik a Bíróságtól, hogy:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;

– hozzon jogerős ítéletet a jelen fellebbezés tárgyát képező kérdésekben; továbbá

– kötelezze az Access Infót a két eljárás költségeinek viselésére.

21 Az Access Info és a Parlament azt kérik a Bíróságtól, hogy utasítsa el a fellebbezést és kötelezze a Tanácsot a költségek viselésére.

A fellebbezésről

22 Fellebbezése alátámasztására a Tanács lényegében három jogalapra hivatkozik.

Az első jogalapról

A felek érvei

23 Az első jogalapban a Tanács – amelyet ebben a kérdésben a Spanyol Királyság támogat – azt állítja, hogy a Törvényszék nem tartotta tiszteletben az egyrészt az intézmények jogalkotási tevékenységéhez kapcsolódó dokumentumokhoz való széleskörű hozzáférés joga, másrészt a döntéshozatali eljárás hatékonysága megőrzésének szükségessége közötti egyensúlyt, amelyet mind az elsődleges jog – a *ratione temporis* alkalmazandó EKSZ 207. cikk (3) bekezdése és az EKSZ 255. cikk –, mind a másodlagos jog – az 1049/2001 rendelet (6) preambulumbekezdése és 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése – megkövetel. Ekképpen a Törvényszék, többek között a megtámadott ítélet

69. pontjában, az említett 4. cikk (3) bekezdésének első bekezdésének értelmezésekor indokolatlan és túlzott jelentőséget tulajdonított a döntéshozatali eljárás átláthatóságának, teljes mértékben figyelmen kívül hagyva az eljárás hatékonyságához kötődő követelményeket.

24 Konkrétabban a Tanács – amelyet e tekintetben a Cseh Köztársaság, a Görög Köztársaság és a Spanyol Királyság támogat– úgy érvel, hogy döntéshozatali eljárása nagyon képlékeny, és nagy rugalmasságot igényel a tagállamok részéről ahhoz, hogy az eredeti álláspontjaikat módosítani tudják, maximalizálva ezzel annak a lehetőségét, hogy megegyezés születhessen. Ahhoz, hogy „tárgyalási teret" lehessen biztosítani, és így meg lehessen őrizni e döntéshozatali eljárás hatékonyságát, maximális mozgásteret kellene biztosítani az említett tagállamoknak a vita során, méghozzá az eljárás kezdeti szakaszától kezdődően. Márpedig ez a mozgástér csökkenne, ha a küldöttségek megnevezése az eljárás túlzottan korai szakaszában hozzáférhetővé válna, mivel annak hatására esetleg nyomás keletkezne a közvélemény részéről, amely megfoszthatná magukat a küldöttségeket a Tanács döntéshozatali eljárása hatékonyságának biztosításához szükséges rugalmasságtól.

25 A Cseh Köztársaság és a Spanyol Királyság e tekintetben hozzáteszi, hogy a jelen ügyben a küldöttségek megnevezésének hozzáférhetővé tétele nem szükséges az 1049/2001 rendelet céljának eléréséhez. A kért dokumentum tartalmához való teljes hozzáférés ugyanis elegendő az e dokumentum által érintett kérdésekről való demokratikus vita biztosításához. Ezenfelül a küldöttségek megnevezése hozzáférhetővé tételének egyetlen következménye az lett volna, hogy a Tanács helyett a tagállamokra lehetett volna nyomást gyakorolni.

26 Az Access Info azt az ellenvetést teszi, hogy a Tanács az első jogalapjában a megtámadott ítéletnek csak három pontját kifogásolja, vagyis egyfelől a megtámadott ítélet 57. és 58. pontját, amelyekben a Törvényszék csupán a releváns ítélkezési gyakorlatra hivatkozott, másfelől ezen ítélet 69. pontját, amelyben az Access Info – amelyet e tekintetben a Parlament támogat – szerint a Törvényszék pontosan az átláthatóság és a döntéshozatali eljárás védelmének követelményét mérlegeli, és arra a következtetésre jut, hogy az érintett tagállamok megnevezésének hozzáférhetővé tétele a jelen esetben nem sérti a Tanács döntéshozatali eljárását.

A Bíróság álláspontja

27 A jelen jogalap megítélése céljából emlékeztetni kell arra, hogy (1) preambulumbekezdése értelmében az 1049/2001 rendelet illeszkedik az EUSZ 1. cikke második bekezdésében kifejezett azon szándékhoz, hogy az Európai Unióról szóló szerződés új szakaszt jelentsen az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Amint arra e rendelet (2) preambulumbekezdése emlékeztet, az intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés joga ez utóbbiak demokratikus jellegéhez kapcsolódik (a C-39/05. P. és C-52/05. P. sz., Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben 2008. július 1-jén hozott ítélet [EBHT 2008., I-4723. o.] 34. pontja, a C-514/07. P., C-528/07. P. és C-532/07. P. sz., Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben 2010. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-8533. o.] 68. pontja, valamint a C-506/08. P. sz., Svédország kontra MyTravel és Bizottság ügyben 2011. július 21-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-6237. o.] 72. pontja).

28 Ennek megfelelően az 1049/2001 rendelet célja – amint azt (4) preambulumbekezdése és 1. cikke kimondja –, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az intézmények dokumentumaihoz (a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet 33. pontja, a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 69. pontja, valamint a fent hivatkozott Svédország kontra MyTravel és Bizottság ügyben hozott ítélet 73. pontja).

29 Kétségtelen azonban, hogy erre a jogra köz- vagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapuló korlátozások vonatkoznak. Konkrétabban, és annak (11) preambulumbekezdésével összhangban, az említett rendelet a 4. cikkében olyan kivételrendszert határoz meg, amely feljogosítja az intézményeket, hogy megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha ez utóbbi sértené az e cikkel védett valamely érdeket (lásd ebben az értelemben a C-266/05. P. sz., Sison kontra Tanács ügyben 2007. február 1-jén hozott ítélet [EBHT 2007., I-1233. o.] 62. pontját; a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 70. és 71. pontját, valamint a fent hivatkozott Svédország kontra MyTravel és Bizottság ügyben hozott ítélet 74. pontját).

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

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

32 Másfelől, ha valamely intézmény az 1049/2001 rendelet 4. cikkében meghatározott egyik kivételt alkalmazza, akkor ezen intézmény feladata, hogy egyensúlyt teremtsen az érintett dokumentum közzétételének mellőzésével védeni kívánt különleges érdek, valamint különösen az e dokumentum hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek között, tekintettel azokra az előnyökre, amelyek – mint azt az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekezdése megállapítja – a nagyobb nyitottságból származnak, vagyis hogy a polgárok még inkább részt vehetnek a döntéshozatali eljárásban, valamint biztosítva van a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb legitimációja, hatékonysága és felelőssége a demokratikus rendszerben (a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet 45. pontja).

33 Egyébiránt a Bíróság azt is megállapította, hogy ezek a megfontolások nyilvánvalóan rendkívüli jelentőséggel bírnak abban az esetben, ha a Tanács jogalkotói minőségében jár el, mint az az 1049/2001 rendelet (6) preambulumbekezdéséből is következik, amely szerint pontosan az ilyen esetekben szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz. A nyitottság ebből a szempontból hozzájárul a demokrácia megerősítéséhez, mivel lehetővé teszi a polgárok számára mindazon információk ellenőrzését, amelyek valamely jogalkotási aktus alapjául szolgáltak. Annak lehetősége ugyanis, hogy az állampolgárok megismerjék a jogalkotási tevékenységek alapjait, a demokratikus jogaik tényleges gyakorlásának feltételét képezi.

34 Ezen elvek alapján kell megvizsgálni az első jogalapot, amelyben a Tanács lényegében arra hivatkozik, hogy a Törvényszék nem vette figyelembe a döntéshozatali eljárásának védelméhez kapcsolódó követelményeket.

35 Márpedig meg kell állapítani, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 69. pontjában – a jelen ítélet 30. pontjában említett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően – pontosan arra emlékeztetett, hogy a Tanács dokumentumainak teljes tartalmához való nyilvános hozzáférés jelenti a főszabályt, és e főszabály alól vannak kivételek, amelyeket szigorúan kell értelmezni és alkalmazni.

36 Ellentétben azzal, amit a Tanács állít, a Törvényszék figyelembe vette a döntéshozatali eljárás hatékonyságához kapcsolódó követelményeket. Ugyanis a Törvényszék a megtámadott ítélet 69–83. pontjában alapos vizsgálatnak vetette alá az adott ügyben a Tanács által az érintett intézmény döntéshozatali eljárása védelme alóli kivétel alkalmazásának igazolására felhozott érveket.

37 Így a Törvényszék – a jelen ítélet 31–33. pontjában hivatkozott elveknek megfelelően – az átláthatóság elve és a Tanács döntéshozatali eljárása hatékonyságának megőrzése közötti egyensúlyt távolról sem sértve, érdemben megvizsgálta a Tanács által az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében meghatározott kivétel jelen esetben való alkalmazásának igazolására felhozott összes érvet.

38 A Törvényszék csak ezen érvek megvizsgálása után, illetve annak megállapítását követően, hogy ezen érvek közül egyik alapján sem lehet a kérdéses tagállamok megnevezésével kapcsolatos adatok hozzáférhetővé tételét a szóban forgó kivétel által védett érdek súlyos sérelmének konkrét kockázataként értékelni, jutott arra a következtetésre a megtámadott ítélet 84. pontjában, hogy a Tanács megsértette az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdését, amikor a vitatott határozatban megtagadta ezen információk hozzáférhetővé tételét.

39 Végül, mivel a Tanács kifogását úgy lehet értelmezni, mint amely vitatja a Törvényszéknek az említett érvekkel kapcsolatos értékelését, meg kell állapítani, hogy a Tanács a jelen jogalap alátámasztására nem hoz fel egyetlen olyan bizonyítékot sem, amely cáfolná a Törvényszék arra vonatkozó következtetését, hogy a Tanács érvei az első fokú eljárás során nem voltak kellően megalapozottak ahhoz, hogy a Törvényszék a kérdéses tagállamok megnevezésével kapcsolatos adatok hozzáférhetővé tételét a Tanács döntéshozatali eljárása súlyos sérelmének konkrét kockázataként értékelje.

40 Végül a Cseh Köztársaság és a Spanyol Királyság azon érvét illetően, amely szerint a küldöttségek megnevezésének hozzáférhetővé tétele nem volt szükséges az 1049/2001 rendelet céljának eléréséhez, elegendő megjegyezni – ahogyan az a jelen ítélet 28. pontjában szerepel –, hogy az 1049/2001 rendelet 1. cikke a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot kívánja biztosítani a nyilvánosság számára. Ezen elv fényében állapította meg helyesen a Törvényszék a megtámadott ítélet 69. pontjában, hogy az 1049/2001 rendelet célja a Tanács dokumentumainak teljes tartalmához való nyilvános hozzáférés biztosítása, ideértve a jelen esetben a különböző indítványokat előterjesztők kilétét, mivel az említett dokumentumokhoz való teljes hozzáférés csak az ezen jog alól való, e rendelet szerinti kivételek alapján korlátozható, amely kivételeknek a maguk részéről az általuk védett érdekek sérelmének konkrét kockázatán kell alapulniuk. Mivel a jelen esetben a Törvényszék kizárta az ilyen kockázat fennállását, a kért dokumentumhoz való részleges hozzáférés biztosítása nem tekinthető elégségesnek az említett rendelet céljának eléréséhez.

41 Ilyen körülmények között a fellebbezés első jogalapját mint megalapozatlant el kell utasítani.

A harmadik jogalapról

A felek érvei

42 A második helyen vizsgálandó, három részből álló harmadik jogalapban a Tanács azt állítja, hogy a Törvényszék többször tévesen alkalmazta a jogot, ami alapján arra következtetett, hogy ez az intézmény nem bizonyította „jogilag és ténybelileg megkövetelt módon” a döntéshozatali eljárása súlyos sérelmének kockázatát.

43 Harmadik jogalapjának első részében a Tanács – amelyet a Görög Köztársaság és a Spanyol Királyság támogat – azt kifogásolja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 73. és 74. pontjában a szóban forgó kivétel által védett érdek tényleges sérelmének bizonyítását követelte meg. Márpedig a Tanács szerint az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt kivétel értelmében

a sérelem puszta kockázata elégséges e kivétel alkalmazásának igazolására, így az intézménynek, amelyhez a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet benyújtják, elegendő annak a valószínűségét megállapítania, hogy e dokumentum hozzáférhetővé tétele ezen intézmény döntéshozatali eljárását sérti.

44 Az Access Info és a Parlament a maguk részéről azzal érvelnek, hogy a Törvényszék távolról sem követelte meg a Tanácstól a döntéshozatali eljárás tényleges sérelmének bizonyítását, hanem az említett 73. és 74. pontban csupán – az éppen a Tanács által felhozott – azon érv megvizsgálására szorítkozott, amely szerint ezen intézmény döntéshozatali eljárása tényleges és konkrét sérelmet szenvedett az engedély nélküli hozzáférhetővé tétel miatt.

45 Jogalapja második részében a Tanács – e tekintetben a Görög Köztársasággal egyetértésben – azt állítja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 76. pontjában nem vette kellően figyelembe annak fontosságát, hogy hol tart a tárgyalási folyamat, annak értékelésénél, hogy fennáll-e a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének veszélye a tagállami küldöttségek megnevezésének hozzáférhetővé tétele esetén. A Tanács szerint, az a tény, hogy a nyilvánosságnak a döntéshozatali eljárás során végig betekintési joga van az összes előkészítő anyagba, visszatartaná a küldöttségeket attól, hogy álláspontjukat az eljárás kezdeti szakaszában ismertessék. Ugyanis, figyelembe véve a Tanács működéséből fakadó sajátosságokat, ezek a vélemények – főleg ha technikai kérdésekre vonatkoznak – gyakran előzetes jellegűek, és nem feltétlenül tükrözik az e küldöttségeket delegáló tagállamok pontos és végleges álláspontját, ennek folytán ezek a vélemények az eljárás során változhatnak. A betekintési jognak az eljárás ilyen korai szakaszában való elismerése azzal a következménnyel járna, hogy a küldöttségek csak azután foglalnának állást, miután megkapták a kormányuktól a tárgyalási álláspontot, ami merevebbé tenné a jogalkotási eljárást.

46 Ezen érvekre válaszul az Access Info mindenekelőtt arra hivatkozik, hogy a Tanács nem jelölte meg, hogy miben áll a döntéshozatali eljárása állítólagos sajátossága. Továbbá a Tanács csupán a fellebbezés szakaszában hozta fel az azzal kapcsolatos érvet, hogy sérülne a tagállamok küldöttségeinek azon lehetősége, hogy az eljárás során módosítsák álláspontjukat. Mindenestre, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 76. pontjában kimondta, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése nem említi a tárgyalások előrehaladottságát a hozzáférési jog alóli kivétel alkalmazásának igazolásaképpen figyelembe veendő szempontként. Kétségtelen, hogy ezt az körülményt figyelembe lehetne venni annak értékelésekor, hogy fennáll-e az e rendelkezés által védett érdek sérelmének veszélye. Mindazonáltal az eljárás kezdeti szakaszában indítványokat előterjesztő küldöttségek megnevezése nem akadályozná meg, hogy e küldöttségek a későbbiekben megváltoztathassák álláspontjukat. Végül az Access Info megjegyzi, hogy éppen az eljárás kezdetekor kell az átláthatóságot a lehető legnagyobb mértékben kiterjeszteni. Ugyanis abban a szakaszban, amikor a viták már lezajlottak és kompromisszumos álláspontok születtek, az átláthatóságnak és a nyilvános vitának már semmilyen haszna nincsen.

47 Harmadik jogalapja harmadik részében a Tanács lényegében azt állítja, hogy – a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet 69. pontjában foglalt követelmények ellenére – a Törvényszék a megtámadott ítélet 72. és 79–83. pontjában nem vette kellően figyelembe a kért dokumentum érzékeny jellegét annak értékelésénél, hogy fennáll-e a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének veszélye e dokumentum teljes hozzáférhetővé tétele esetén. A Tanács szerint az említett dokumentum érzékeny jellege a jelen ügyben abból a tényből következik, hogy a szóban forgó indítványok a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló új rendelet által szabályozandó átláthatóság elve alóli kivételekre vonatkoztak. Másfelől e kérdések érzékeny jellegét alátámasztja egyrészt az a tény, hogy az uniós bíróságok a közelmúltban értelmezték ítéleteikben e kivételeket, másrészt az e kérdések által kiváltott vita és a közvélemény által gyakorolt nyomás.

48 A jogalap e részének alátámasztására a Tanács több érvet is felhoz. Mindenekelőtt úgy érvel, hogy a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet szerint az intézmény hivatkozhat az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt

kivételre, amikor a kért irat rendkívül érzékeny jellegű. Márpedig a Törvényszék a megtámadott ítélet 78. pontjában úgy értelmezte ezt a rendelkezést, mint amely csak akkor alkalmazandó, ha az Unió vagy a tagállamok alapvető érdeke forog veszélyben. Ezt az értelmezést sem az említett rendelkezés vagy a rendelet más részeinek szövege, sem maga az említett Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet nem igazolja. Végezetül ez az értelmezés a Törvényszék által az e sérelem megállapításához megkövetelt bizonyítottság magas szintjével együttesen szinte lehetetlenné tenné az említett rendelkezésre történő hivatkozást.

49 Ezt követően a szóban forgó kérdések érzékeny jellegének hangsúlyozása érdekében a Tanács azt rója fel a Törvényszéknek, hogy tévedett, amikor a megtámadott ítélet 79. pontjában úgy ítélte meg, hogy az érintett jogalkotási eljárás szokatlan hosszúsága a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével, a parlamenti választásokkal és a Bizottság megújulásával összefüggő jogi és politikai okokra vezethető vissza . A Tanács – hivatkozva az e munkacsoportoktól származó dokumentumok szerkesztésének módozataiban 2008 második félévétől, azaz az engedély nélküli hozzáférhetővé tétel után bekövetkezett bizonyos változásokra – azt állítja, hogy ez a késedelem valójában – legalábbis részben – annak a következménye, hogy az engedély nélküli hozzáférhetővé tételt követő vitáknak csökkent a kimerítő jellegük, és megszűnt azok őszinte jellege, aminek következtében az intézményen belüli döntéshozatali eljárás hatékonysága csökkent.

50 Végül a szóban forgó jogalkotási vita megakadása legalábbis részben abból a tényből fakad, hogy a tagállamoknak – pontosan az engedély nélküli hozzáférhetővé tétel okán – nagy nehézséget jelentett az eredeti tárgyalási álláspontjaiktól való eltérés. Különösképpen e tagállamok küldöttségei, amelyek olyan módosításokat kívántak indítványozni, amelyeket a közvélemény a nyilvánosság hozzáférési joga korlátozásaként értékelhet, ódzkodtak ezt megtenni. A Tanács azzal érvel, hogy a Törvényszék tévedett, amikor nem ismerte el, hogy az engedély nélküli hozzáférhetővé tételnek ilyen negatív következményei voltak a Tanács döntéshozatali eljárására. Egyfelől a Törvényszék a megtámadott ítélet 72. pontjában tévesen állapította meg az erre vonatkozó érv megalapozatlanságát, arra való tekintettel, hogy a szóban forgó indítványok egyike, amelyet az engedély nélküli hozzáférhetővé tételt követően terjesztettek elő, korlátozta a nyilvánosság hozzáférési jogát, miközben a Törvényszék megállapításával ellentétben ez az indítvány nem valamely tagállam küldöttségétől származott, hanem magától a Bizottságtól. Másfelől a Törvényszék a megtámadott ítélet 82. és 83. pontjában tévesen utasította el a Tanács által a szóban forgó jogalkotási vitáról készült jelentések kevésbé kimerítő jellegének alátámasztására, illetve a munkacsoportokban a küldöttségek név szerinti megnevezésével kapcsolatban szolgáltatott bizonyítékokat. Míg a Törvényszék ezt a tényt az előtte indított keresettel magyarázta, a Tanács szerint, figyelembe véve a szóban forgó kérdések érzékeny jellegét, ez a változás pontosan az engedély nélküli hozzáférhetővé tétel miatt következett be. A Tanács a részletesség ilyen csökkenését a szóban forgó munkacsoport egy 2009. júliusi jelentését felhozva szemlélteti, amelyben a küldöttségek megnevezése már nem szerepelt, hanem ettől kezdve olyan kifejezéseket használtak, mint „bizonyos küldöttségek” és „más küldöttségek”.

51 Az Acces Info mindenekelőtt azzal válaszol, hogy a Törvényszék csupán azért utalt olyan helyzetre, amikor „az Unió vagy a tagállamok alapvető érdeke” forog veszélyben, hogy példát hozzon fel olyan helyzetre, amikor valamely kérdést „rendkívül érzékenynek” lehet tekinteni, anélkül hogy úgy ítélte volna meg, hogy kizárólag az ilyen helyzetek lennének érzékenynek tekinthetők. Továbbá, ellentétben azzal a dokumentummal, amely a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyben szerepelt, a kért dokumentum nem jogi véleményeket tartalmaz, hanem csupán valamely jogszabálytervezet módosítására irányuló indítványokat. Végül az Access Info hozzáteszi, hogy a Tanács nem indokolta részletesen a dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását, noha az említett Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet ezt megköveteli.

52 Ezenfelül az Access Info úgy véli, hogy a Tanács harmadik jogalapjának harmadik részét elfogadhatatlannak kell minősíteni annyiban, amennyiben az vitatja a Törvényszéknek a kért dokumentum érzékeny jellegére vonatkozó értékelését, illetve azon okokat is, amelyek a szóban forgó

jogalkotási eljárás szokatlan hosszúságát igazolták. Mindenestre az Access Info – amelyet a lényeget tekintve a Parlament támogat – úgy véli először is, hogy a Tanács a kért dokumentumban szereplő kérdések érzékeny jellegét arra a körülményre alapozza, hogy ezek a kérdések nyilvános vitát gerjesztenek, illetve hogy azok az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatának tárgyai. Márpedig az Access Info szerint a Tanács nem támasztotta alá az erre vonatkozó állításait. Ezenfelül a jogalkotási eljárások nagy része olyan kérdéseket érint, amelyek egyes érdekcsoportok felől nyomásgyakorlást válthatnak ki, vagy viták alapjául szolgálhatnak a sajtóban. Mindazonáltal ez pontosan az átláthatóság és a demokrácia velejárója, és nem tűnik olyan érzékeny jellegű kérdésnek, amely bizalmas kezelését indokolná a kérthez hasonló dokumentumnak. Másfelől, ha a vizsgált kérdések ilyen szinten érzékenyek lennének, akkor nemcsak a tagállamok megnevezését, hanem az indítványok tartalmát sem lehetett volna hozzáférhetővé tenni. Másodszor, az Access Info vitatja a Tanács azon érvét, amelynek értelmében a szóban forgó jogalkotási eljárás szokatlan hosszúságát az engedély nélküli hozzáférhetővé tétel okozta volna. Valójában az eljárás elhúzódását ugyanúgy igazolhatja a Tanács és a Parlament közötti politikai egyetértés hiánya a rendelet felülvizsgálatát illetően. Harmadszor, az Access Info vitatja azt a tényt, hogy az engedély nélküli hozzáférhetővé tétel változásokat okozott volna a munkacsoportülésekről készült jelentések részletességében.

A Bíróság álláspontja

53 A Tanács harmadik jogalapjának első részét illetően meg kell állapítani, hogy az a megtámadott ítélet téves értelmezéséből következik.

54 Ugyanis a Törvényszék ezen ítélet 59. pontjában helyesen állapította meg, hogy a hozzáférési jog alóli kivételek alkalmazása indokolt a védett érdekek egyike sérelmének kockázata esetén, feltéve hogy e kockázat ésszerűen előrelátható, és nem pusztán feltételezésen alapul.

55 Annak ellenőrzésére, hogy az adott esetben fennáll-e ilyen kockázat, a Törvényszék mindenekelőtt a megtámadott ítélet 70–72. pontjában megállapította, hogy a Tanács nem bizonyította az érvei alapját képező előfeltevést, tudniillik azt a tényt, hogy a küldöttségek megnevezésének hozzáférhetővé tétele olyan mértékű nyomást vonna maga után a nyilvánosság részéről, hogy a küldöttségek számára többé nem volna lehetséges az átláthatóság korlátozásának irányába mutató indítványt előterjeszteni. Ennek bizonyítása hiányában a Törvényszék helyesen állapította meg hogy az ilyen indítványt előterjeszteni szándékozó tagállamok megnevezésének hozzáférhetővé tétele az adott ügyben nem sértette a Tanács döntéshozatali eljárását.

56 A Törvényszék ezt követően a megtámadott ítélet 73. és 74. pontjában megvizsgálta azt az érvet, amelyet az említett ítéletnek a Tanács által nem kifogásolt 50. pontja foglal össze, és amely szerint az engedély nélküli hozzáférhetővé tétel „negatív hatást gyakorolt a tanácsi munkacsoportban zajló vita őszinte és kimerítő jellegére, mert akadályozta a küldöttségeket abban, hogy különböző megoldásokat vagy módosításokat javasoljanak annak érdekében, hogy a legvitatottabb kérdésekben az álláspontok találkozzanak”.

57 Márpedig az említett 73. és 74. pontokban a Törvényszék e jogalap megválaszolására szorítkozott és arra a következtetésre jutott, hogy – a Tanács állításaival ellentétben – az említett hozzáférhetővé tétel az adott ügyben nem volt olyan jellegű, amely ezen intézmény döntéshozatali eljárását sértette volna.

58 E körülmények között a harmadik jogalap első részét mint megalapozatlant el kell utasítani.

59 Ami a jelen jogalap második részét illeti, amely szerint a Törvényszék nem vette figyelembe annak fontosságát, hogy hol tart a tárgyalási folyamat annak értékelésénél, hogy fennáll-e a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének veszélye a tagállami küldöttségek álláspontjainak teljes hozzáférhetővé tétele esetén, meg kell jegyezni, hogy ez a rész is a megtámadott ítélet téves értelmezéséből következik.

60 A Törvényszék ugyanis ezen ítélet 76. pontjában pontosította, hogy a vita előzetes jellege önmagában nem igazolhatja az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésében előírt kivétel alkalmazását. Így, mivel a Törvényszék kizárta, hogy a Tanács többi érve alapján a döntéshozatali eljárása sérelmének veszélyét lehessen megállapítani, a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy önmagában az a körülmény, hogy a hozzáférés iránti kérelmet a jogalkotási eljárás nagyon korai szakaszában nyújtották be, nem elegendő ahhoz, hogy az említett kivételt alkalmazni lehessen.

61 Következésképpen a jogalap második része megalapozatlan.

62 Végül, ami a Tanács harmadik jogalapjának harmadik részét illeti, először is meg kell jegyezni, hogy amikor a Törvényszék a megtámadott ítélet 78. pontjában úgy ítélte meg, hogy a kért dokumentum tárgyát képező kérdések nem rendkívül érzékenyek, nem utalt a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítéletre, amit helyesen tett, tekintve, hogy ez utóbbi ítélet 69. pontja, amelyre a jogalap ezen része alapul, csak speciális dokumentumokra vonatkozik, tudniillik jogi véleményekre. A jelen ügyben nemcsak arról van szó, hogy a kért dokumentum egy jogalkotási eljárás keretében keletkezett, hanem arról is, hogy az nem tartozik a dokumentumok egyetlen olyan kategóriájába sem, amely esetén az 1049/2001 rendelet megfelelő érdeket ismer el a különös védelemre, úgy, mint a jogi vélemények kategóriája esetén.

63 Mindenesetre, még akkor is, ha feltételezzük, hogy a Törvényszék tévesen ítélte úgy, hogy a dokumentum rendkívül érzékeny jellegének megállapítására szolgáló szempont az a kockázat, hogy e dokumentum hozzáférhetővé tétele az Unió vagy a tagállamok alapvető érdekét veszélyezteti, meg kell állapítani, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 77. pontjában nem e kritérium alapján zárta ki a kért dokumentum rendkívül érzékeny jellegét a jelen ügyben. Ugyanis e tekintetben megállapította, hogy a négy tagállami küldöttség által tett és a kért dokumentumban szereplő különböző módosító indítványok vagy új szövegváltozatra tett indítványok a jogalkotási eljárás rendes menetébe illeszkednek, ami azt jelenti, hogy azokat nemcsak az Unió vagy a tagállamok alapvető érdekének veszélyeztetésére vonatkozó kritérium alapján nem lehet érzékenynek tekinteni, hanem semmilyen más kritérium alapján sem.

64 Következésképpen tévesen rója fel a Tanács a Törvényszéknek, hogy ez utóbbi nem vette figyelembe a kért dokumentum rendkívül érzékeny jellegét.

65 Másodszor, ami a Tanács által a harmadik jogalapja harmadik részének alátámasztására felhozott többi érvet illeti, emlékeztetni kell a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára, amelynek értelmében az EUMSZ 256. cikkből és az Európai Unió Bíróságának alapokmánya 58. cikkének első bekezdéséből az következik, hogy kizárólag a Törvényszék jogosult egyrészt a tényállás megállapítására, azt az esetet kivéve, amikor megállapításainak alapvető helytelensége az elé terjesztett iratokból nyilvánvaló, másrészt pedig a tényállás értékelésére. Amennyiben a Törvényszék állapította meg, illetve értékelte a tényállást, a Bíróság az EUMSZ 256. cikk alapján a tényállás Törvényszék általi jogi minősítésének és az abból levont jogi következtetésnek a felülvizsgálatára rendelkezik hatáskörrel. A Bíróság így nem rendelkezik hatáskörrel sem a tényállás megállapítására, sem – főszabály szerint – a Törvényszék által az e tényállás alátámasztására elfogadott bizonyítékok vizsgálatára. E mérlegelés tehát, eltekintve e bizonyítékok elferdítésének esetétől, nem minősül a Bíróság felülvizsgálata alá tartozó jogkérdésnek (lásd különösen a C-510/06. P. sz., Archer Daniels Midland kontra Bizottság ügyben 2009. március 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1843. o.] 105. pontját, valamint a C-626/10. P. sz., Agapiou Joséphidès kontra Bizottság és EACEA ügyben 2011. november 10-én hozott végzés 107. pontját).

66 Márpedig a Tanács azon érvével, amely szerint a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy az érintett jogalkotási eljárás szokatlan hosszúsága a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével, a parlamenti választásokkal és a Bizottság megújulásával összefüggő jogi és politikai okokra vezethető vissza, anélkül hogy a bizonyítékok elferdítésére hivatkozna, vitatni kívánja a Törvényszék arra vonatkozó értékelését, hogy a jogalkotási eljárás szokatlan hosszúsága nem az indítványokat előterjesztők kilétére vonatkozó

információk hozzáférhetővé tételével okozott nehézségekhez kapcsolódik, hanem ilyen politikai és jogi magyarázata lehet, ahogyan egyébként azt maga a Tanács is állítja, amint az a megtámadott ítélet 46. pontjából kitűnik.

67 Ugyanígy, ami az engedély nélküli hozzáférhetővé tételnek a Tanács döntéshozatali eljárására gyakorolt állítólagos következményeit illeti, ez az intézmény – anélkül, hogy világosan hivatkozna a bizonyítékok elferdítésére – egyfelől csupán vitatni kívánja azon értékelést, amelyet a Törvényszék a megtámadott ítélet 72. pontjában végzett el az egyik bizonyíték, vagyis a 2009. május 11-i 9716/09. sz. dokumentum vonatkozásában, amely a szóban forgó jogalkotási eljárásra vonatkozó, egyes küldöttségek által megfogalmazott írásbeli indítványokat tartalmazó dokumentum, arra következtetve, hogy ez a hozzáférhetővé tétel a Tanács első fokon tett állításával ellentétben nem kötelezte a küldöttségeket arra, hogy elkerüljék az átláthatóság korlátozásának irányába mutató indítványok előterjesztését. Másfelől a Tanács vitatja a Törvényszék által a megtámadott ítélet 82. és 83. pontjában egy másik bizonyíték, vagyis a 10859/1/09. REV 1 dokumentum kapcsán adott értékelést, amelyből a Törvényszék arra következtetett, hogy az engedély nélküli hozzáférhetővé tételt követően a Tanács gyakorlata megváltozott annyiban, amennyiben a Bizottság indítványára vonatkozó észrevételeket és javaslatokat benyújtó tagállamok azonosító adatait ettől kezdve kihagyták, amely változást az a tény magyarázhatott, hogy az Access Info keresetet indított a vitatott határozat jogszerűségét megkérdőjelezve.

68 Következésképpen, tekintve, hogy ez utóbbi érvek elfogadhatatlanok, a harmadik jogalapot, mint részben elfogadhatatlant és részben megalapozatlant el kell utasítani.

A második jogalapról

A felek érvei

69 Második jogalapjában a Tanács lényegében azt állítja, hogy a Törvényszék indokolása sérti a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatát, amely lehetővé teszi az intézmények számára a közérdekű megfontolásokra való hivatkozást bizonyos dokumentumkategóriák hozzáférhetővé tételének megtagadásakor. Ugyanis – ahogyan azt a Görög Köztársaság is állítja – a vitatott határozat tartalmazza az azon okokat igazoló általános megfontolásokat, amelyek miatt a kért dokumentumot nem lehetett hozzáférhetővé tenni, valamint azokat az okokat, amelyek alapján e megfontolások a kért dokumentumra ténylegesen alkalmazhatók voltak. Így a Tanács a vizsgálatát nem korlátozta a dokumentum jellegére, hanem a hozzáférés megtagadását részletes magyarázatokra alapította, amelyek a vizsgált kérdések érzékeny jellegére, valamint arra a tényre vonatkoztak, hogy a dokumentumokat a szűk értelemben vett jogalkotási eljárást megelőző vita keretében nyújtották be.

70 Az Access Info mindenekelőtt megjegyzi, hogy mivel a második jogalap a megtámadott ítélet egyetlen konkrét pontjára sem tesz kifejezett utalást, az elfogadhatatlan és hatástalan. Mindenesetre az Access Info szerint – amelyet e pontban a Parlament támogat – a Tanács sem a fellebbezésében, sem a vitatott határozatban nem jelölte meg pontosan, hogy a hozzáférés megtagadását milyen általános vélelemre alapította az adott esetben. Másfelől, ellentétben a vonatkozó ítélkezési gyakorlat követelményeivel, az uniós jog egyetlen rendelkezése, illetve egyetlen általános jogelv sem teszi lehetővé a bizalmas jelleg mellett szóló általános vélelem megállapítását olyan dokumentumok esetén, mint amilyen a kért dokumentum, és ez annál is inkább így van, mivel ez utóbbi jogalkotási eljárásban keletkezett.

A Bíróság álláspontja

71 Először is meg kell jegyezni, hogy – ellentétben azzal, amit az Access Info állít – ez a jogalap elfogadható, mivel noha a Tanács nem határoz meg a megtámadott ítéletben olyan konkrét pontot, amely téves jogalkalmazáson alapulna, világosan kitűnik az e jogalap alátámasztására szolgáló érvek kifejtéséből, hogy a Tanács azt rója fel a Törvényszéknek, hogy az nem állapította meg, hogy a kért dokumentumhoz való hozzáférés megtagadását a Tanács indokolhatta általános megfontolásokon alapuló, a bizalmas jelleg mellett szóló általános vélelemre alapítottan.

72 A kérdés érdemi részét illetően emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásának alátámasztásához főszabály szerint nem elegendő az, hogy ez a dokumentum az 1049/2001 rendelet 4. cikkében említett valamely tevékenységhez vagy érdekhez kapcsolódik, mivel az érintett intézménynek arra is magyarázatot kell adnia, hogy az említett dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen hogyan sérthetné az e cikkben szereplő kivétellel védett érdeket, helyénvaló azonban, ha ez az intézmény ezzel kapcsolatban a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre alapítja az álláspontját, mivel az azonos természetű dokumentumok hozzáférhetővé tételére irányuló kérelmek esetében egymáshoz hasonló általános megfontolások alkalmazhatók (a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet 50. pontja, a C-139/07. P. sz., Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben 2010. június 29-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-5885. o.) 54. pontja, valamint a C-477/10. P. sz., Bizottság kontra Agrofert Holding ügyben 2012. június 28-án hozott ítélet 57. pontja).

73 Ilyen esetben azonban az érintett intézménynek meg kell határoznia, hogy mely általános megfontolásra alapítja azt a vélelmet, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tétele sértené az 1049/2001 rendelet 4. cikkében védett valamely érdeket, és mindezt anélkül, hogy minden egyes dokumentum tartalmának konkrét értékelését el kellene végeznie (lásd ebben az értelemben Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 76. pontját).

74 Márpedig a jelen esetben, még ha feltételezzük is, hogy a Tanács első fokon a megtámadott ítélet 43. pontjában összegzett megfontolásokra alapított vélelemből kiindulva állította azt, hogy megtagadhatja a hozzáférést egy olyan dokumentumhoz, mint amilyen a kért dokumentum, illetve azt annak érdekében állította, hogy megóvja a küldöttségek mozgásterét a Bizottság jogalkotási javaslatára vonatkozó előzetes egyeztetések során, meg kell állapítani, hogy egyfelől a Törvényszék a megtámadott ítélet 70–79. pontjában megvizsgálta ezeket a megfontolásokat, és ezen ítélet 80. pontjában úgy ítélte meg, hogy azok nem elégségesek az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alkalmazásához. Másfelől a Tanács hiába próbálta vitatni ezt az értékelést a fellebbezése alapjául szolgáló harmadik jogalapban, mivel ez a jogalap nem volt sikeres.

75 Következésképpen a Tanács nem állíthatja érvényesen azt, hogy ilyen megfontolásokra alapított vélelemből kiindulva megtagadhatja a kért dokumentumhoz való hozzáférést.

76 A fentieket figyelembe véve hatástalanok az annak bizonyítására irányuló érvek, hogy a Törvényszék nem vette figyelembe azon okokat, amelyek alapján a Tanács úgy ítélte meg, hogy ezek a közérdekű megfontolások alkalmazhatók a jelen ügyben kért dokumentumra.

77 A fentiekre tekintettel a második jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

78 A fenti megfontolások összességét figyelembe véve a fellebbezést el kell utasítani.

A költségekről

79 Az eljárási szabályzat 184. cikkének (2) bekezdése értelmében, ha a fellebbezés megalapozatlan, a Bíróság határoz a költségekről. Ugyanezen szabályzat 138. cikke, amelyet e szabályzat 184. cikke (1) bekezdésének értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, az (1) bekezdésében akként rendelkezik, hogy a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Az említett rendelet 140. cikkének (1) bekezdése alapján az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket.

80 A Bíróság, mivel elutasította a Tanács fellebbezését, az Access Info kérelmének megfelelően a Tanácsot kötelezi a saját költségeinek viselésén túl az Access Info részéről felmerült költségek viselésére.

81 A Cseh Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság és a Parlament maguk viselik a saját költségeiket.

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

1) A Bíróság a fellebbezést elutasítja.

2) A Bíróság az Európai Unió Tanácsát kötelezi az Access Info részéről felmerült költségek viselésére.

3) A Cseh Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság és az Európai Parlament maguk viselik a saját költségeiket.

Aláírások