MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. október 6.[1]

C-348/20. P. sz. ügy

Nord Stream 2 AG
kontra
Európai Parlament,

az Európai Unió Tanácsa

„Fellebbezés – Energia – A földgáz belső piaca – (EU) 2019/692 irányelv – A 2009/73/EK irányelv harmadik országokba irányuló, illetve onnan kiinduló földgázvezetékekre történő alkalmazása – Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése – Magánszemélyek kereshetőségi joga – Közvetlen érintettség – Személyes érintettség – Az uniós bíróság előtti bizonyításfelvételre vonatkozó szabályok – Az uniós intézmények belső dokumentumainak elfogadhatósága”

I. Bevezetés

1. A Nord Stream 2 AG (a továbbiakban: fellebbező) vitatja a Törvényszék végzését,[2] amellyel az mint elfogadhatatlant elutasította a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2009/73/EK irányelv módosításáról szóló, 2019. április 17-i (EU) 2019/692 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: megtámadott jogi aktus) megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott keresetét.[3] A megtámadott jogi aktus célja, hogy az Európai Unión belül a két vagy több tagállamot összekötő földgázszállító vezetékekre vonatkozó szabályok alkalmazandók legyenek a harmadik országokba irányuló, illetve onnan kiinduló földgázszállító vezetékekre is.[4] A Törvényszék az említett végzésben elrendelte továbbá a fellebbező által az eljárás során benyújtott egyes dokumentumoknak az iratanyagból való eltávolítását.

2. A jelen fellebbezés két fontos és egymástól elkülönülő eljárási kérdést vet fel. Először is, valamely irányelv az EUMSZ 263. cikk értelmében *érinthet-e közvetlenül* valamely magánszemélyt? Másodszor, milyen megfontolásoknak kell vezérelniük a felek által az uniós bíróságok előtti eljárásokban előterjesztett írásbeli *bizonyítékok* elfogadhatóságának megítélését, különösen az uniós intézmények belső dokumentumai elfogadhatóságának megítélését?

1 Eredeti nyelv: angol.

2 2020. május 20-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács végzés (T-526/19, EU:T:2020:210; a továbbiakban: megtámadott végzés).

3 HL 2019. L 117., 1. o.

4 Lásd különösen a megtámadott jogi aktus (3) preambulumbekezdését.

II. Tényállás és jogi háttér

3. A jelen ügy tényállása és jogi háttere a következőképpen foglalható össze.

4. A földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/73/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: földgázpiaci irányelv)[5] 1. cikke értelmében az irányelv közös szabályokat állapít meg a földgázszállításra, -elosztásra, -ellátásra és -tárolásra vonatkozóan. Ez az irányelv meghatározza a földgázágazat szervezetével és működésével, a piacra jutással, valamint a földgázszállítási, -elosztási, -ellátási és -tárolási engedélyek kiadására vonatkozó eljárásokkal és a hálózatok üzemeltetésével összefüggő szabályokat.

5. A földgázpiaci irányelv – abból a célból, hogy megszüntesse az érdekellentéteket a termelők, az ellátók és a szállításirendszer-üzemeltetők között annak érdekében, hogy ösztönzőket hozzanak létre a szükséges beruházásokhoz, továbbá hogy biztosítsák a piacra lépő új szereplők hozzáférését egy átlátható és hatékony szabályozási rendszer keretében – a hálózati tevékenységeknek az ellátási és termelési tevékenységektől való elkülönítéséről rendelkezik.[6] Közelebbről, ezen irányelv 9. cikke a szállítási rendszerek és a szállításirendszer-üzemeltetők szétválasztásának kötelezettségét rögzíti.[7] Ezenkívül a földgázpiaci irányelv harmadik felek szállító- és elosztóhálózathoz való, a vonatkozó díjak alapján történő, hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáféréséről rendelkezik (32. cikk), amelyet a nemzeti szabályozó hatóságok hagynak jóvá (41. cikk).

6. A földgázpiaci irányelv 36. cikke értelmében a jelentősebb új gázipari infrastruktúra, többek között a rendszerösszekötők, kérelem alapján, bizonyos feltételek mellett – meghatározott ideig – mentesülhetnek az irányelvben meghatározott egyes kötelezettségek alól. E mentességben való részesüléshez többek között azt kell bizonyítani, hogy a beruházás a gázellátásban kialakuló versenyt és a gázellátás biztonságát növelni fogja, és hogy a beruházással kapcsolatos kockázatok olyan mértékűek, hogy a beruházás meg sem valósulna, ha a mentességet nem kapná meg.

7. A fellebbező a svájci jog alapján bejegyzett társaság, amelynek egyetlen részvényese a Gazprom orosz nyilvános részvénytársaság. A fellebbező felel az Északi Áramlat 2 gázvezeték tervezéséért, kivitelezéséért és üzemeltetéséért. E gázvezeték kivitelezése 2018-ban kezdődött, és a fellebbezés jelen ügyben történő benyújtásának időpontjában még nem fejeződött be. Az Északi Áramlat gázvezetékhez (mai közismert nevén Északi Áramlat 1) hasonlóan – amelynek építése 2012-ben fejeződött be – az Északi Áramlat 2 gázvezeték két, a Vyborg (Oroszország) és a Lubmin (Németország) közötti gázáramlás biztosítását szolgáló földgázszállító vezetékből áll.

8. 2019. április 17-én az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa az Európai Bizottság 2017. november 8-i javaslata alapján elfogadta a megtámadott jogi aktust.

5 HL 2009. L 211., 94. o.; helyesbítés: HL 2015. L 167., 97. o.

6 Lásd különösen a földgázpiaci irányelv (6)–(9) preambulumbekezdését.

7 A hálózati iparágakban a „szétválasztás” kifejezés az esetlegesen verseny tárgyát képező tevékenységek (például a termelés és szállítás) olyan tevékenységektől (például a közlekedés) való elkülönítésére utal, amelyek keretében a verseny nem lehetséges vagy nem megengedett. A szétválasztás célja annak megelőzése, hogy a szállításirendszer-üzemeltetők a független szolgáltatók hátrányára előnyben részesítsék saját ellátási tevékenységüket.

9. A megtámadott jogi aktus (3) preambulumbekezdése értelmében az irányelv célja, hogy felszámolja a földgáz belső piacának teljes kiépítését akadályozó azon tényezőket, amelyek a harmadik országokba irányuló, illetve onnan kiinduló földgázszállító vezetékekre vonatkozó uniós piaci szabályok alkalmazásának addigi elmulasztásából származnak.

10. E tekintetben a megtámadott jogi aktussal módosított földgázpiaci irányelv 2. cikkének 17. pontja úgy rendelkezik, hogy a „rendszerösszekötő” fogalmilag nemcsak „[minden] olyan szállítóvezeték, amely az érintett tagállamok nemzeti szállítási rendszereinek összekapcsolása céljából keresztezi a tagállamok közötti határt vagy azon átnyúlik”, hanem immár „[minden] olyan szállítóvezeték [is], amely egy tagállam és egy harmadik ország között a tagállamok területéig vagy e tagállam parti tengeréig terjed”.

11. A földgázpiaci irányelv megtámadott jogi aktussal beillesztett 49a. cikkének (1) bekezdése értelmében egy tagállam és egy harmadik ország közötti, 2019. május 23-át megelőzően kiépített szállítóvezetékek tekintetében azon tagállam, amelynek területén a szóban forgó szállítóvezeték először csatlakozik egy tagállami hálózathoz, bizonyos feltételek mellett határozhat úgy, hogy a területén és a parti tengerén található szóban forgó szállítóvezeték-szakaszok tekintetében eltér a földgázpiaci irányelv egyes rendelkezéseitől. Az ilyen eltérések legfeljebb 20 évre vannak korlátozva, de megújíthatók.

12. Ami a földgázpiaci irányelv megtámadott jogi aktus általi módosításainak végrehajtását illeti, a megtámadott jogi aktus 2. cikke értelmében a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy „a [földgázpiaci irányelv] 49a. cikke szerinti bármilyen eltérés sérelme nélkül” legkésőbb 2020. február 24-ig megfeleljenek az irányelvnek.

III. A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott végzés

13. 2019. július 26-án a fellebbező az EUMSZ 263. cikk alapján a megtámadott jogi aktus megsemmisítése iránti keresetet indított a Törvényszék előtt.

14. Keresetlevelében a fellebbező azzal érvelt, hogy a megtámadott jogi aktus kinyilvánított céljai – nevezetesen a belső piac működésének javítása céljából a földgázpiaci irányelv rendelkezéseinek a tenger alatti behozatali gázvezetékekre való kiterjesztése, lehetővé téve az eltérést a meglévő beruházások védelme érdekében – valójában nem célja a jogi aktusnak. A fellebbező állítása szerint a megtámadott jogi aktust az Északi Áramlat 2 gázvezetéktől való visszatartás és üzemeltetésének hátrányos helyzetbe hozatala céljából fogadták el. Álláspontja szerint tehát e jogi aktus sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az arányosság és a jogbiztonság elvét, a lényeges eljárási követelményeket, és hatáskörrel való visszaélést, valamint az indokolási kötelezettség megsértését valósítja meg.

15. 2019. október 10-én és 11-én a Parlament és a Tanács elfogadhatatlansági kifogást terjesztett elő a kereset ellen. A fellebbező 2019. november 29-én benyújtotta az elfogadhatatlansági kifogásokra vonatkozó észrevételeit, és kérte a Törvényszéket, hogy e kifogásokról az eljárást befejező határozatban döntsön, vagy mint megalapozatlanokat utasítsa el a kifogásokat.

16. 2019. október 11-én a Tanács a Törvényszék eljárási szabályzata 130. cikkének (2) bekezdése alapján azt kérte (a továbbiakban: közbenső kérelem), hogy a Törvényszék i. határozzon úgy, hogy bizonyos dokumentumok nem képezik az ügy iratanyagának részét, illetve a fellebbező által

benyújtott három dokumentumot illetően határozzon úgy, hogy bizonyos dokumentumok ne képezzék részét az ügy iratainak, és ii. ne vegye figyelembe a keresetlevél és mellékletei azon szövegrészeit, amelyek a Tanács „Restreint UE/EU Restricted" minősítésű ezen dokumentumainak tartalmát írják le vagy azokra hivatkoznak. A fellebbező által benyújtott három dokumentum, amelyek eltávolítását a Tanács kérte, először is a Tanács Jogi Szolgálatának 2017. szeptember 27-i véleménye[8] (a továbbiakban: a Jogi Szolgálat véleménye vagy A.14. melléklet), másodszor az Északi Áramlat 2 gázvezeték üzemeltetésére vonatkozóan az Európai Unió és az Oroszországi Föderáció között kötendő megállapodásra irányuló tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásról szóló tanácsi határozatra vonatkozó 2017. június 9-i bizottsági ajánlás (a továbbiakban: Ajánlás vagy O.20. melléklet), harmadszor pedig az Ajánlás függelékét képező 2017. június 12-i tárgyalási irányelvek (a továbbiakban: tárgyalási irányelvek).

17. 2019. november 4-én a fellebbező benyújtotta a közbenső kérelemre vonatkozó észrevételeit, amelyekben e kérelem elutasítását kérte a Törvényszéktől.

18. 2019. november 29-én a fellebbező a Törvényszék eljárási szabályzatának 88. cikke alapján azt kérte, hogy a Törvényszék hozzon pervezető intézkedést vagy adott esetben rendeljen el bizonyításfelvételt, amelynek keretében felszólítja az ellenérdekű feleket arra, hogy nyújtsanak be bizonyos, a Tanács birtokában levő dokumentumokat (a továbbiakban: pervezető intézkedés iránti kérelem). A kérelem e dokumentumok *nem kitakart* változatainak benyújtására vonatkozott, mivel a Tanács a fellebbező egyik alkalmazottja által az 1049/2001/EK rendelet[9] alapján benyújtott, hozzáférés iránti kérelmet követően már hozzáférhetővé tette azok kitakart változatát. Ebben az összefüggésben a fellebbező a kérelméhez csatolta a kért dokumentumok általa korábban megszerzett két nem kitakart változatát: a német kormánynak a megtámadott jogi aktusra vonatkozó javaslattal kapcsolatos egyes észrevételei (a továbbiakban: nem kitakart német dokumentumok vagy M.26. és M.30. melléklet).

19. 2020. január 17-én a Parlament és a Tanács benyújtotta a pervezető intézkedés iránti kérelemre vonatkozó észrevételeit. A Tanács többek között azt kérte, hogy a Törvényszék az M.26. és M.30. mellékletet távolítsa el az iratanyagból.

20. 2020. május 20-án a Törvényszék meghozta a megtámadott végzést. A megtámadott végzés rendelkező része a következőképpen szól:

„1) A Törvényszék a Nord Stream 2 AG által benyújtott, A. 14. és O. 20. számú mellékleteket eltávolítja az ügy iratai közül, és nem veszi figyelembe a keresetlevél és a mellékletek azon szövegrészeit, amelyek ezen iratok részeit veszik át.

2) A Törvényszék az Európai Unió Tanácsa által benyújtott közbenső kérelmet az ezt meghaladó részében elutasítja.

3) A Törvényszék a Nord Stream 2 által benyújtott, M. 26. és M. 30. számú mellékleteket eltávolítja az ügy iratai közül.

4) A Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant elutasítja.

[8] E vélemény „Az Északi Áramlat 2 gázvezeték üzemeltetésére vonatkozóan az Európai Unió és az Oroszországi Föderáció között kötendő megállapodásra irányuló tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásról szóló tanácsi határozatra vonatkozó ajánlás – Hatáskörök megosztása és az ehhez kapcsolódó jogi kérdések" címet viseli.

[9] 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.).

5) Az Észt Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Lengyel Köztársaság és az Európai Bizottság által benyújtott beavatkozási kérelmekről nem szükséges határozni.

6) A Törvényszék a Nord Stream 2-t kötelezi az Európai Parlament és a Tanács költségeinek viselésére, a beavatkozási kérelmekkel kapcsolatban felmerült költségek kivételével.

7) A Nord Stream 2, a Parlament és a Tanács, valamint az Észt Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Lengyel Köztársaság és a Bizottság maguk viselik a beavatkozási kérelmekkel kapcsolatban felmerült költségeiket."

IV. A Bíróság előtti eljárás

21. A fellebbező a Bírósághoz 2020. július 28-án benyújtott fellebbezésében azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott végzést, különösen pedig a rendelkező részének 1., 3., 4. és 6. pontját;

– amennyiben úgy ítéli meg, hogy a per állása megengedi, utasítsa el az elfogadhatatlansági kifogást, nyilvánítsa a fellebbezést elfogadhatónak és érdemi döntéshozatal érdekében utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé, illetve másodlagosan nyilvánítsa a megtámadott jogi aktust a fellebbezőt közvetlenül érintő jogi aktusnak, és utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé, hogy a személyes érintettség kérdésében határozzon, vagy azt az ügy érdemének vizsgálata keretében bírálja el; és

– a Tanácsot és a Parlamentet kötelezze a fellebbező költségeinek, köztük a Törvényszék előtt felmerült költségek viselésére.

22. A Tanács és a Parlament (a továbbiakban: ellenérdekű felek) azt kérik, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, és a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére.

23. Észtország, Lettország és a Lengyelország kormánya (a továbbiakban: beavatkozó felek) – miután engedélyezték számukra, hogy az ellenérdekű felek kérelmeinek támogatása végett beavatkozzanak – előterjesztették észrevételeiket. A fellebbező válaszolt ezekre az észrevételekre.

24. 2021. január 25-én a fellebbező választ, 2021. március 5-én pedig az ellenérdekű felek viszonválaszt nyújtottak be.

25. 2021. július 16-án a fellebbező az előadó bíró és a főtanácsnok által a Bíróság eljárási szabályzata 62. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott pervezető intézkedésnek megfelelően a Bíróság elé terjesztette azokat a dokumentumokat, amelyeket korábban a Törvényszékhez A.14., O.20., M.26. és M.30. számú mellékletként benyújtott (a továbbiakban: a szóban forgó mellékletek).

V. Értékelés

26. A fellebbező két fellebbezési jogalapot hoz fel. Az első jogalap a Törvényszék közvetlen érintettség hiányára vonatkozó megállapításai ellen irányul. A második fellebbezési jogalap a Törvényszéknek az iratanyagból eltávolított dokumentumokra kapcsolatos határozatára vonatkozik.

27. A jelen indítványban a két fellebbezési jogalappal a fellebbező által előadott sorrendben foglalkozom. Ennek megfelelően először a Törvényszék azzal kapcsolatos megállapításait fogom felülvizsgálni, hogy a fellebbezőt közvetlenül érintette-e a megtámadott jogi aktus (A). Másodszor, megvizsgálom a Törvényszéknek a fellebbező által rendelkezésre bocsátott egyes dokumentumokra és információkra vonatkozó döntését (B).

A. Az első jogalapról: közvetlen érintettség

28. A fellebbező a megtámadott végzés 102–124. pontja ellen irányuló első fellebbezési jogalapjával előadja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a közvetlen érintettség feltételének értelmezése és alkalmazása, következésképpen pedig annak megállapítása során, hogy a fellebbező nem rendelkezik kereshetőségi joggal a megtámadott jogi aktus vitatására. Az első fellebbezési jogalap két részre oszlik.

1. A felek érvei

29. A fellebbező az első fellebbezési jogalapjának *első részében* előadja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor annak megállapítása érdekében, hogy a megtámadott jogi aktus nem érintette közvetlenül a helyzetét, elsődlegesen arra támaszkodott, hogy a megtámadott jogi aktus *irányelv*. A fellebbező álláspontja szerint az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az EUMSZ 263. cikk alkalmazása szempontjából a jogi aktus tartalma, nem pedig annak formája bír jelentőséggel. Ebben az összefüggésben a fellebbező több olyan ügyre emlékeztet, amelyekben az uniós bíróság elfogadhatónak nyilvánította az irányelvek megsemmisítése iránti kereseteket.

30. A fellebbező az első fellebbezési jogalapjának *második részében* azt kifogásolja, hogy a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a megtámadott jogi aktus mérlegelési mozgásteret hagyott a nemzeti hatóságok számára a megtámadott jogi aktusnak: i. a földgázpiaci irányelv 9. cikkében előírt szétválasztási kötelezettségekre, ii. a földgázpiaci irányelv 36. cikkében előírt mentességi szabályozásra és iii. a földgázpiaci irányelv 49a. cikkében előírt eltérési szabályozásra vonatkozó rendelkezései végrehajtása terén. A fellebbező álláspontja szerint a Törvényszék figyelmen kívül hagyta, hogy a megtámadott jogi aktus e tekintetben *tényleges* mérlegelési mozgásteret hagyott-e a tagállamok számára. Végezetül, a fellebbező előadja, hogy a Törvényszék nem vizsgálta meg, hogy a harmadik fél hozzáférésére (a földgázpiaci irányelv 32. cikke) és a díjszabályozásra (a földgázpiaci irányelv 41. cikke) vonatkozó rendelkezések érintik-e jogi helyzetét.

31. Az összes beavatkozó fél által támogatott ellenérdekű felek támogatják a Törvényszék által a közvetlen érintettség kizárása céljából előadott érvelést. Közelebbről, az ellenérdekű felek hangsúlyozzák, hogy valamely irányelv *fogalmilag* csak akkor gyakorolhat joghatást magánszemélyekre nézve, ha azt átültetik a nemzeti jogba. Az ellenérdekű felek azt is állítják,

hogy a megtámadott jogi aktusnak a fellebbező által hivatkozott konkrét rendelkezései nem érinthetik közvetlenül a szóban forgó társaságot, mivel azok alkalmazásához nemzeti szintű végrehajtási intézkedések elfogadása szükséges.

2. Elemzés

32. Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján valamely természetes vagy jogi személy által a nem e személynek címzett jogi aktusok ellen előterjesztett kereset két esetben fogadható el. Egyrészt ilyen eljárás kizárólag azzal a feltétellel indítható, hogy a szóban forgó jogi aktus őket közvetlenül és személyükben érinti. Másrészt keresetet indíthatnak az olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket, ha az őket közvetlenül érinti.

33. A felek egyetértenek abban, hogy a megtámadott jogi aktus nem az EUMSZ 263. cikk értelmében vett „rendeleti jellegű jogi aktus", hanem jogalkotási aktus.[10] A fellebbező kereshetőségi jogát ezért az előző pontban említett első eset keretében kell megvizsgálni: a fellebbező által a Törvényszékhez benyújtott kereset akkor fogadható el, ha e társaságot a megtámadott jogi aktus egyszerre érinti *közvetlenül* és *személyében*. Mivel a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a fellebbező nem volt közvetlenül érintett, nem vizsgálta meg a személyes érintettség kérdését.

34. A következő részekben először kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt nem győzött meg a megtámadott végzés indokolása. Ezen okok két csoportba sorolhatók: azok, amelyek rendszerszintűek, elvontabbak és elméleti jellegűek (a), és azok, amelyek a fellebbező konkrét helyzetével kapcsolatosak (b). Ezt követően kifejtem, hogy a Törvényszék miért nem foglalkozott a fellebbező által felhozott egyes érvekkel (c). A fentiekből azt a következtetést vonom le, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének értelmezése és a szóban forgó helyzetre való alkalmazása során.

a) A megtámadott jogi aktus irányelv, ezért azt magánszemély nem vitathatja

35. A Törvényszék által felhozott első indok rendszerszintű megfontolásokra vonatkozik: a fellebbezőt nem érintheti közvetlenül a megtámadott jogi aktus, mivel *irányelvről* van szó.

36. A megtámadott végzés releváns fordulatai a következőképpen szólnak: valamely irányelv „ugyanis önmagában nem keletkeztethet magánszemélyekre vonatkozó kötelezettséget, következésképpen a nemzeti hatóságok – az említett irányelv átültetése érdekében e hatóságok által előzetesen elfogadott intézkedések hiányában – arra a gazdasági szereplőkkel szemben nem is hivatkozhatnak. […] Így attól függetlenül, hogy a megtámadott irányelv rendelkezései egyértelműek és kellően pontosak-e, ezek a rendelkezések az állami átültető intézkedések elfogadását megelőzően és attól függetlenül nem képezhetik a [fellebbezőt] terhelő kötelezettségek közvetlen forrását, és ennek alapján az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében önmagukban nem érinthetik közvetlenül a [fellebbező] jogi helyzetét […] [Ezenfelül a] megtámadott irányelv azonban önmagában a hatálybalépése óta nem gyakorol közvetlen hatásokat a [fellebbezőhöz] hasonló gazdasági szereplők jogi helyzetére, és mindenesetre nem gyakorol ilyen hatásokat a 2. cikkének (1) bekezdésében foglalt átültetési határidő lejárta előtt".[11]

[10] Lásd még a megtámadott végzés 82. pontját.

[11] A megtámadott végzés 106–108. pontja.

37. Úgy vélem, hogy a Törvényszék érvelése e tekintetben téves.

38. Először is, a Törvényszék megállapításai nehezen egyeztethetők össze a megtámadott végzésben korábban hivatkozott ítélkezési gyakorlattal, amelynek értelmében önmagában az, hogy valamely magánszemély nyújt be irányelv megsemmisítése iránti keresetet, nem elegendő az ilyen kereset elfogadhatatlanná nyilvánításához. A Törvényszék hozzátette, hogy a kereset tehát elfogadható, ha valamely *irányelv* a felperest közvetlenül és személyében érinti, vagy olyan rendeleti jellegű jogi aktusnak tekinthető, amely a felperest közvetlenül érinti, és nem tartalmaz végrehajtási intézkedéseket. [12]

39. Egyetértek ezekkel az elvekkel. Azok azonban ellentmondanak a Törvényszék fenti 36. pontban ismertetett megállapításainak. Az első fokon eljáró bíróság megállapítása ugyanis az egyes felperesek *bármely* irányelvvel szembeni kereshetőségi jogának kizárását eredményezné. Az ilyen típusú jogi aktusokat illetően a közvetlen érintettség soha nem állapítható meg, mivel fogalmilag *minden* irányelv egyrészt valamilyen átültető jogi aktust igényel, másrészt az átültetést megelőzően nem írhat elő kötelezettségeket a magánszemélyek terhére, és velük szemben arra a nemzeti hatóságok nem hivatkozhatnak. [13] Ez utóbbi még inkább igaz az irányelvben előírt átültetési határidő lejárta előtt.

40. Ugyanakkor nem hiszem, hogy fogalmi szempontból a *közvetlen érintettséget* ténylegesen meg lehetne feleltetni a *közvetlen hatálynak*. Habár a két fogalom rendelkezik bizonyos hasonlóságokkal, ontológiai szempontból eltérőek, és eltérő célt szolgálnak. Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében a megtámadott jogi aktusnak nem kell közvetlen hatállyal rendelkeznie, és még kevésbé kell a hatóságok által magánszemélyekkel szemben hivatkozhatónak lennie. E rendelkezés ugyanis pusztán azt követeli meg, hogy a megtámadott jogi aktus „harmadik személyekre joghatással jár[jon]”.

41. Ez utóbbi fogalom azonban eltérő, és a közvetlen hatályhoz képest összességében értelemszerűen sokkal tágabb kategóriának minősül. Az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt azon feltétel, miszerint a kereset tárgyát képező határozatnak közvetlenül kell érintenie a természetes vagy jogi személyt, két együttes feltétel teljesülését követeli meg[.] […] [E]lsőként azt, hogy a megtámadott jogi aktus *közvetlen hatást gyakoroljon* a jogalany jogi helyzetére[.] [M]ásfelől azt, hogy ne hagyjon mérlegelési jogkört az intézkedés végrehajtására kötelezett címzettek számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az Európai Unió szabályozása alapján történik […]. [14]

42. A jelen ügyben a megtámadott jogi aktus *joghatásokat válthat ki* azáltal, hogy a földgázpiaci irányelv szabályainak hatályát olyan helyzetekre és címzettekre terjeszti ki, amelyeket e szabályok korábban nem érintettek. Az is nyilvánvaló, hogy e kiterjesztés következtében a felperes *jogi helyzete megváltozott*: a tevékenységére irányadó részletes szabályok összessége alkalmazandóvá

12 A megtámadott végzés 78. és 79. pontja.

13 Ez általános elvi szinten mindenképpen igaz; a gyakorlatban ugyanakkor az irányelvek még az átültetés előtt vagy annak hiányában is egyrészt akadályozhatják a nemzeti hatóságokat, ami kedvezőtlen hatást gyakorolhat a magánszemélyekre – 1997. december 18-i Inter-Environnement Wallonie ítélet (C-129/96, EU:C:1997:628, 35–50. pont) –, másrészt véletlenszerűen kihathatnak harmadik személyekre – 2004. január 7-i Wells ítélet (C-201/02, EU:C:2004:12, 54–61. pont); 1996. április 30-i CIA Security International ítélet (C-194/94, EU:C:1996:172, 40–55. pont) –, harmadrészt a nemzeti jognak a magánszemélyt esetlegesen hátrányosan érintő irányelvvel összhangban álló értelmezéséhez vezethetnek; lásd például: 2016. április 19-i DI-ítélet (C-441/14, EU:C:2016:278, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

14 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Kiemelés tőlem.

vált a tevékenységére. Valójában az a lényeg, hogy a felperes helyzetének e megváltozása közvetlenül a megtámadott jogi aktusból származik-e, vagy épp ellenkezőleg, kizárólag nemzeti végrehajtási intézkedések elfogadásából eredhet-e.

43. E tekintetben a fenti 41. pontban említett ítélkezési gyakorlatból lényegében az következik, hogy ahhoz, hogy a közvetlen érintettség fennálljon, magának a megtámadott jogi aktusnak kell *automatikusan* kiváltania a joghatásait anélkül, hogy e célból bármilyen más intézkedésnek az Európai Unió vagy a tagállamok általi későbbi elfogadása szükséges lenne. Ennélfogva a közvetlen érintettség feltétele akkor teljesül, ha a megtámadott uniós jogi aktus és a felperes jogi helyzetének megváltozása között *közvetlen okozati összefüggés* állapítható meg. A közvetlen érintettség feltétele nem teljesül, ha az uniós intézmények vagy a nemzeti hatóságok részéről olyan további beavatkozás történik, amely megszüntetheti ezt az okozati összefüggést.[15]

44. Ami fontos, hogy ez az értékelés nem végezhető absztrakt módon, kizárólag a megtámadott jogi aktus típusának alapulvételével. Meg kell vizsgálni különösen a megtámadott konkrét jogi aktus célját, tartalmát, hatályát, lényegét, valamint a jogi aktus elfogadásának jogi és ténybeli hátterét.[16] Ahogyan azt Hogan főtanácsnok nemrégiben kifejtette, az uniós bíróságok valamely jogi aktusnak a természetes vagy jogi személy jogi helyzetére gyakorolt hatásainak vizsgálata során olyan „holisztikus és pragmatikus megközelítést alkalmaz[nak], [amely] előnyben részesíti a tartalmat a formával szemben”.[17]

45. Ezek az elvek alkalmazandók *minden* olyan uniós jogi aktusra, amelyet az uniós bíróságok előtt megtámadhatnak, függetlenül azok formájától, megnevezésétől vagy az azokra ráragasztott címkétől. Ahogyan azt az uniós bíróság következetesen megállapította, „az intézkedés formája alapjában véve *nem bír jelentőséggel*” abból a szempontból, hogy az megsemmisítési keresettel megtámadható-e.[18] E tekintetben ugyanis annak megállapításához, hogy a megtámadott jogi aktus az EUMSZ 263. cikk alkalmazásában kivált-e kötelező joghatásokat, „az aktus lényegét kell figyelembe venni, és az említett hatásokat olyan objektív kritériumok alapján kell megítélni, mint az említett aktus tartalma, adott esetben figyelembe véve az utóbbi aktus elfogadásának körülményeit, valamint az elfogadó intézmény jogkörét.”[19]

46. Következésképpen az, hogy a megtámadott jogi aktus *irányelv*, nem zárja ki a fellebbező közvetlen érintettségét.

47. Igaz, hogy az EUMSZ 288. cikk szerinti e szabályozási forma sajátosságait figyelembe véve igen ritka, hogy valamely irányelv bizonyos rendelkezései a magánszemélyek vonatkozásában teljesítik a közvetlen érintettség feltételét. Márpedig a *nagyon ritka* a *szisztematikusan kizárttól* eltérő kategória, ahogyan azt a Törvényszék érvelése sugallja. Ha a Bíróság transzverzális megállapítását – amely szerint a tartalom elsőbbséget élvez a formával szemben – tiszteletben kell tartani,[20] az uniós jogforrás választott típusa elvont értelemben és önmagában véve nem határozhatja meg a

15 A releváns ítélkezési gyakorlatra és jogirodalomra való hivatkozásokkal együtt lásd: a Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 48. pont).

16 Lásd e tekintetben például: 2021. június 22-i Venezuela kontra Tanács ítélet (C-658/11, EU:C:2014:2025, 66. pont).

17 Hogan főtanácsnok Venezuela kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-872/19 P, EU:C:2021:37, 105. pont).

18 Lásd: 1981. november 11-i IBM kontra Bizottság ítélet (60/81, EU:C:1981:264, 9. pont); 2006. szeptember 12-i Reynolds Tobacco és társai kontra Bizottság ítélet (C-131/03 P, EU:C:2006:541). Kiemelés tőlem. A közelmúltból lásd e tekintetben: 2019. január 31-i International Management Group kontra Bizottság ítélet (C-183/17 P és C-184/17 P, EU:C:2019:78, 51. pont); 2020. szeptember 2-i ENIL Brussels és társai kontra Bizottság ítélet (T-613/19, nem tették közzé, EU:T:2020:382, 25. pont).

19 Lásd többek között: 2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-16/16 P, EU:C:2018:79, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2020. július 9-i Cseh Köztársaság kontra Bizottság ítélet (C-575/18 P, EU:C:2020:530, 47. pont). Kiemelés tőlem.

20 Ugyanezen megközelítéssel, amely más kérdéseket, például az EUMSZ 263. cikk alapján megtámadható jogi aktus létezését illetően is alkalmazandó, lásd például: 2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-16/16 P, EU:C:2018:79, 19. pont).

tartalmának jellegét. Az állandó ítélkezési gyakorlat ugyanis megerősítette, hogy teljes egészében nem zárható ki, hogy valamely irányelv bizonyos rendelkezései egy meghatározott magánszemélyt közvetlenül érintenek. [21]

48. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a megtámadott jogi aktus bizonyos joghatásait nem váltotta ki a kereset fellebbező általi benyújtásának időpontjában, mivel az annak átültetésére rendelkezésre álló határidő még nem járt le. Az ítélkezési gyakorlat szerint az, hogy valamely jogi aktus joghatásait csak az abban meghatározott későbbi időpontban fejti ki, nem akadálya annak, hogy az adott jogi aktus, az abból eredő kötelezettségek folytán, közvetlenül érintsen valamely magánszemélyt. [22]

49. A Törvényszék erre vonatkozó érvelésének elfogadása esetén ugyanis szinte egyetlen irányelv sem lenne vitatható az uniós bíróságok előtt. A tagállamok számára előírt átültetési határidő gyakorlatilag mindig hosszabb az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdésében előírt két hónapos keresetindítási határidőnél. [23] A Törvényszék megközelítésének ugyanis ellentmondanak az uniós bíróságok különböző olyan határozatai, amelyekben a valamely irányelvvel szembeni keresetet elfogadhatónak ítélték, noha azt az irányelv átültetésére előírt határidő lejárta *előtt* nyújtották be. [24]

50. Végezetül, néhány záró megjegyzést kell tenni a megtámadott végzés 108. és 109. pontjában tett megállapításokkal kapcsolatban.

51. Egyrészt a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a fellebbező által hivatkozott joghatások nem elegendők a közvetlen érintettség bizonyításához. Ez „mindenesetre csupán [a fellebbező] azon döntésének következménye, hogy az Unió területén […] kívánja tevékenységét fejleszteni és folytatni.” Márpedig számomra nem világos, hogy egy társaság miért ne vitathatna a helyzetét érintő uniós jogi aktust pusztán amiatt, hogy elméletileg áthelyezheti tevékenységét egy Unión kívüli országba, és így kikerül a belső piaci szabályok hatálya alól. Az EUMSZ 263. cikk értelmében a jogi aktusnak nem „kikerülhetetlen” joghatásokat, hanem joghatásokat kell gyakorolnia ahhoz, hogy megtámadható legyen.

52. A Törvényszék megállapítása többek között nehezen egyeztethető össze a hatékony jogorvoslathoz való joggal – amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikke biztosít „mindenki” (és nem csak az Unióban tartózkodni „kénytelen” természetes és jogi személyek) számára –, valamint a vállalkozás Charta 16. cikkében elismert szabadságával és a Charta 17. cikkében elismert, tulajdonhoz való joggal. A Törvényszék érvelése alapján szélsőséges esetben gyakorlatilag egyetlen társaság sem támadhatna meg uniós jogi aktust: a társaságok főszabály szerint mindig áthelyezhetik székhelyüket az Európai Unión kívülre.

53. A Törvényszék által e tekintetben hivatkozott ítélkezési gyakorlat nem tűnik relevánsnak. Az idézett – Air Transport Association of America és társai – ügy tárgyát nem a jelen ügyben felhozotthoz hasonló eljárási kérdés (magánszemély megsemmisítés iránti keresetének elfogadhatósága) képezi, hanem az inkább érdemi kérdésre vonatkozik (az Európai Unió olyan jogi aktusokat fogadhat el, amelyek egyes társaságok álláspontja szerint bizonyos területen kívüli

[21] Lásd többek között: 2009. október 7-i Vischim kontra Bizottság ítélet (T-420/05, EU:T:2009:391, 67., 78. és 79. pont); 2009. október 7-i Vischim kontra Bizottság ítélet (T-380/06, EU:T:2009:392, 57–59. pont); 2010. március 2-i Arcelor kontra Parlament és Tanács ítélet (T-16/04, EU:T:2010:54, 94. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[22] Lásd többek között: 2015. szeptember 25-i PPG és SNF kontra ECHA ítélet (T-268/10 RENV, EU:T:2015:698, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[23] Lásd még a Törvényszék eljárási szabályzatának 58–60. cikkét.

[24] Lásd többek között: 2006. október 13-i Vischim kontra Bizottság ítélet (T-420/05 RII, EU:T:2006:304, 33. pont).

joghatásokkal rendelkeznek).[25] Ami talán fontosabb, az uniós bíróság egyértelművé tette, hogy a közvetlen érintettség fennállását nem zárja ki azt, hogy a szóban forgó uniós jogi aktus felperes jogi helyzetére gyakorolt hatása az érintett gazdasági szereplők által hozott bizonyos döntésekből is következik,[26] vagy hogy a felperes eltérő cselekvés révén elkerülhette a megtámadott uniós jogi aktusból eredő következményeket.[27]

54. Másrészt a Törvényszék a megtámadott végzés 109. pontjában megállapította, hogy „a [fellebbező] azon álláspontjának elfogadása, amely szerint a megtámadott irányelv hatálybalépése közvetlenül érintette a jogi helyzetét, azon az alapon, hogy az [Északi Áramlat 2 gázvezetékének] üzemeltetése egyébként nem tartozott volna a 2009/73 irányelv tárgyi hatálya alá, annak megállapítását jelentené, hogy minden alkalommal, amikor az Európai Unió egy adott területet újonnan szabályoz oly módon, hogy a gazdasági szereplők számára őket korábban nem terhelő kötelezettségeket állapít meg, e jogi szabályozás, még ha irányelv formájában és a rendes jogalkotási eljárás szerint fogadják is el, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében szükségképpen és közvetlenül érinteni fogja a gazdasági szereplőket”. A Törvényszék hozzáteszi, hogy az ilyen megközelítés ellentétes lenne magával az EUMSZ 288. cikk szövegével, amelynek értelmében az irányelveket nemzeti intézkedések révén át kell ültetni.

55. Miután már kifejtettem, hogy az irányelvek főszabály szerint miért nem zárhatók ki az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti megtámadásból, e tekintetben nem kell megismételnem az érveimet. Pusztán hozzáteszem, hogy a Törvényszék álláspontja azzal a következménnyel is jár, hogy az uniós intézmények a nem privilegizált kérelmezők arra vonatkozó jogát, hogy az EUMSZ 263. cikk alapján valamely sérelmes jogi aktus megsemmisítését kérjék, könnyedén kijátszhatnák ezen aktus „irányelvként” történő elfogadása révén.[28]

56. Ennélfogva a Törvényszék azon állítását – amely szerint a magánszemély kérelmezők számára túl könnyű lenne vitatni az uniós szabályozást a fellebbező közvetlen érintettséggel kapcsolatos érvének elfogadása estén – el lehet utasítani a „közvetlen érintettség” és a „személyes érintettség” fogalma közötti különbségre hivatkozással. E két, természetesen együttes követelmény eltérő szerepet játszik az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése keretében. A közvetlen érintettség annak ellenőrzésére irányul, hogy a felperes helyzete *közvetlenül* érintett-e. A személyes érintettség annak meghatározására irányul, hogy a kérelmező olyan *sajátos körülmények miatt* érintett-e, amelyek őt minden más, szintén érintett személytől megkülönböztetik.

57. Következésképpen ez utóbbi kritérium – amelynek értelmében, egyszerűen fogalmazva, a fellebbezőnek a jogi aktus címzettjével azonos helyzetben kell lennie[29] – teljesítése az, ami kizárja az olyan helyzetet, mint amelytől a Törvényszék tart. Az új jogi szabályozás ugyanis (akár rendelet, akár irányelv formájában jelenik meg) több gazdasági szereplőt is érinthet. Márpedig az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján kizárólag azok a személyek rendelkezhetnek

25 2011. december 21-i ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 127. és 128. pont).

26 Lásd e tekintetben: 2008. március 13-i Bizottság kontra Infront WM ítélet (C-125/06 P, EU:C:2008:159, 41–64. pont); 2005. december 15-i Infront WM kontra Bizottság ítélet (T-33/01, EU:T:2005:461, 114–150. pont); 2011. október 25-i Microban International és Microban (Europe) kontra Bizottság ítélet (T-262/10, EU:T:2011:623, 28. pont).

27 Lásd e tekintetben: 2021. június 22-i Venezuela kontra Tanács ítélet (C-872/19 P, EU:C:2021:507, 71. pont).

28 Ahogyan arra az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a Törvényszék is rámutat a megtámadott végzés 78. pontjában. Lásd még: 2010. március 2-i Arcelor kontra Parlament és Tanács ítélet (T-16/04, EU:T:2010:54, 94. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A közelmúltból lásd analógia útján: Hogan főtanácsnok Venezuela kontra Tanács ügyre *(Valamely harmadik állam érintettségéről)* vonatkozó indítványa (C-872/19 P, EU:C:2021:37, 119. pont).

29 Lásd hasonlóképpen: Lenaerts, K., Maselis, I. és Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 768. és 769. o.

kereshetőségi joggal, amelyek megfelelnek a szigorú „Plaumann képletnek”[30]. A Törvényszék uniós szabályozás ellen irányuló *actio popularis* létrehozásának kockázatára történő hivatkozása tehát nyilvánvalóan téves.

58. Összefoglalva, álláspontom szerint a fellebbező első fellebbezési jogalapjának első része megalapozott. Önmagában ez a megállapítás azonban nem elegendő a megtámadott végzés hatályon kívül helyezéséhez. Ugyanis, ahogyan azt fent említettem, a Törvényszéknek a közvetlen érintettség hiányára vonatkozó következtetése más indokokon is alapul.

b) A tagállamok hatóságai mérlegelési mozgástérrel rendelkeztek az irányelv releváns rendelkezéseinek átültetése során

59. A Törvényszék által a közvetlen érintettség kizárása céljából felhozott indokok második csoportja a fellebbező konkrét helyzetéhez és a hivatkozott jogi rendelkezések tartalmához kapcsolódik. A Törvényszék a megtámadott végzés 111–123. pontjában azzal az indokkal zárta ki a közvetlen érintettség fennállását, hogy a megtámadott jogi aktusnak a fellebbező által a jogi helyzetét befolyásolónak tekintett rendelkezései nemzeti szintű végrehajtási intézkedéseket kívántak meg.

60. A Törvényszék az indokolásának e részében a közvetlen érintettség feltételét alkalmazta, azon fenntartásai ellenére, amelyek azon alapultak, hogy a szóban forgó jogi aktus irányelv. Mindazonáltal a megtámadott végzés e részét illetően sem tudok egyetérteni a Törvényszékkel.

61. Szem előtt kell tartani, hogy a végrehajtási jogi aktusok hiányával kapcsolatos kritérium nem jelenti azt, hogy *bármely* végrehajtási jogi aktus azonnal és szükségszerűen kizárná a közvetlen érintettséget. Közelebbről, amint azt a Törvényszék a megtámadott végzés 102. és 103. pontjában helyesen megjegyezte, a közvetlen érintettség feltétele többek között akkor teljesül, ha léteznek végrehajtási jogi aktusok, de az érintett hatóságok valójában *semmilyen valós mérlegelési mozgástérrel* nem rendelkeznek a fő uniós jogi aktus végrehajtásának módját illetően. Ahogyan arra Wathelet főtanácsnok rámutatott, a közvetlen érintettség megakadályozása érdekében „az uniós aktus végrehajtására irányuló közvetítő intézkedés megalkotójának mérlegelési mozgástere nem lehet pusztán formális. Annak kell lennie a kérelmező jogi érintettsége forrásának.”[31]

62. Az e kérdést szemléltető ítélkezési gyakorlat bőséges. Például a közvetlen érintettség olyan esetben nyert megállapítást, amelyben a szóban forgó uniós jogi aktus kimerítő jelleggel szabályozta azt, hogy a nemzeti hatóságok milyen *módon* kötelesek meghozni a határozataikat[32] vagy az elérendő *eredményt*, függetlenül a nemzeti hatóságok által ezen eredmény elérése érdekében bevezetett sajátos mechanizmusok tartalmától;[33] amelyben a nemzeti hatóságok

30 Lásd többek között: 1965. július 15-i Plaumann kontra Bizottság ítélet (25/62, EU:C:1963:17, 107. pont.); újabban pedig: 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 93. pont).

31 Wathelet főtanácsnok Stichting Woonlinie és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-133/12 P, EU:C:2013:336, 41. pont). Nemrégiben idézte: 2019. november 28-i Banco Cooperativo Español kontra SRB ítélet (T-323/16, EU:T:2019:822, 51. pont).

32 Lásd: 1990. november 6-i Weddel kontra Bizottság ítélet (C-354/87, EU:C:1990:371, 19. pont); 2011. október 13-i Deutsche Post és Németország kontra Bizottság ítélet (C-463/10 P és C-475/10 P, EU:C:2011:656, 70. pont).

33 Lásd: 2008. március 13-i Bizottság kontra Infront WM ítélet (C-125/06 P, EU:C:2008:159, 62. pont); 2011. február 17-i FIFA kontra Bizottság ítélet (T-385/07, EU:T:2011:42, 41. pont).

szerepe rendkívül csekély és adminisztratív[34] vagy tisztán mechanikus volt;[35] vagy abban az esetben, amelyben a tagállamok a szóban forgó uniós jogi aktushoz képest járulékos intézkedéseket fogadtak el.[36]

63. Egyébiránt az uniós bíróság azt is megállapította, hogy azt a kérdést, hogy valamely kérelmezőt közvetlenül érint-e olyan uniós jogi aktus, amelynek nem címzettje, „ezen aktus céljának tükrében" is meg kell vizsgálni.[37] Ez azt jelenti, hogy nincs jelentősége annak, hogy a megtámadott uniós jogi aktus egyéb joghatásai a gyakorlatban csak végrehajtási jogi aktusok elfogadását követően állhatnak-e be, amennyiben kérelmező által hivatkozott joghatások közvetlenül és automatikusan ezen aktusból erednek.[38]

64. Álláspontom szerint a Törvényszék az ezen ítélkezési gyakorlat alapjául szolgáló gondolatmenetet az egyik korábbi határozatában is átvette: „amennyiben valamely intézmény valamely [uniós] jogi aktust tagállamnak címez, ha a tagállam által a jogi aktusra válaszul meghozandó intézkedés automatikus, vagy mindenesetre *előre eldöntött*, a jogi aktus közvetlenül érint minden személyt, amelyet az adott intézkedés érint. […] Másképpen megfogalmazva, a szóban forgó jogi aktus joghatása nem függhet mérlegelési mozgástérnek valamely harmadik személy általi gyakorlásától, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy ezt a mozgásteret meghatározott módon kell gyakorolni."[39]

65. Ahogyan azonban azt már fentebb kifejtettem,[40] e megközelítés kiindulópontja, hogy a tartalom elsődleges a formával szemben: amennyiben az uniós jogi aktus elfogadását követően és abból közvetlenül fakadóan a nemzeti szinten meghozandó megközelítés már előre eldöntött, meglehetősen formalisztikus elvárás lenne az, hogy az egyénnek ennek ellenére heteket, hónapokat, sőt éveket kell várnia, hogy ilyen helyzetben előzetes döntéshozatal keretében vitassa a jogi aktus korábban már ismert tartalmát.[41]

66. A megtámadott végzés 111–123. pontjában szereplő indokolást ezen elvek tükrében kell megvizsgálni.

67. A fellebbező a Törvényszék előtt azzal érvelt, hogy a megtámadott jogi aktus három következménnyel jár a jogi helyzetére nézve azáltal, hogy vele szemben alkalmazhatóvá tesz három olyan rendelkezést, amelyek ily módon új kötelezettségeket írnak elő a számára. E rendelkezések a következők voltak: egyrészt a szétválasztásra, másrészt a harmadik fél

34 1971. május 13-i International Fruit Company és társai kontra Bizottság ítélet (41/70–44/70, EU:C:1971:53, 23–26. pont). E tekintetben lásd még: 2019. november 28-i Banco Cooperativo Español kontra SRB ítélet (T-323/16, EU:T:2019:822, 60–63. pont).

35 Lásd e tekintetben: 2009. szeptember 17-i Bizottság kontra Koninklijke FrieslandCampina ítélet (C-519/07 P, EU:C:2009:556, 49. pont); 2000. szeptember 26-i Starway kontra Tanács ítélet (T-80/97, EU:T:2000:216, 61–65. pont); 2009. július 1-jei ISD Polska és társai kontra Bizottság ítélet (T-273/06 és T-297/06, EU:T:2009:233, 68. pont)

36 Lásd e tekintetben. 1994. június 29-i Fiskano kontra Bizottság ítélet (C-135/92, EU:C:1994:267, 27. pont); 2011. október 25-i Microban International és Microban (Europe) kontra Bizottság ítélet (T-262/10, EU:T:2011:623, 29. pont).

37 2003. április 3-i Royal Philips Electronics kontra Bizottság ítélet (T-119/02, EU:T:2003:101, 276. pont).

38 Uo., 277–281. pont. Lásd még a fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

39 2002. szeptember 10-i Japan Tobacco és JT International kontra Parlament és Tanács végzés (T-223/01, EU:T:2002:205, 46. pont).

40 Lásd a jelen indítvány fenti 45–47. pontját.

41 Kétségtelen, hogy ilyen határozatot a jogpolitika keretében is meg lehetne hozni. E tekintetben a mögöttes álláspont lényegében az, hogy a Törvényszék az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti eljárása helyett minden, a jövőben esetlegesen nemzeti beavatkozást igénylő uniós jogi aktus érvényességére vonatkozó kérdést – bármennyire jelentéktelen is – irányítsanak a Bírósághoz az EUMSZ 267. cikk szerinti, érvényesség elbírálására irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelmek útján. Az uniós bíróságok jelenlegi intézményi felépítésére tekintettel az ilyen ügyáradat kezelésének megfelelőségéről kritikai szempontból lásd: Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 137–147. pont); Németország és Magyarország kontra Bizottság és Bizottság kontra Ville de Paris és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-177/19 P–C-179/19 P, EU:C:2021:476, 108. és 109. pont).

hozzáférésére, harmadrészt pedig a díjszabályozásra vonatkozó rendelkezések. Ezenkívül a felperes azzal érvelt, hogy noha a földgázpiaci irányelv 36. és 49a. cikke magában foglalja az e szabályok alóli mentesség vagy e szabályoktól való eltérés lehetőségét[42], e rendelkezések nyilvánvalóan nem alkalmazandók a helyzetére.

68. A döntő kérdés tehát az, hogy a Törvényszék helyesen állapította-e meg, hogy a fellebbező által kifogásolt *háromféle* joghatás *egyike sem* következik közvetlenül a megtámadott jogi aktusból.

69. Először is, az elemzést olyan elem vizsgálatával kell kezdeni, amellyel a Törvényszék szinte csak érintőlegesen foglalkozott, de amely álláspontom szerint meglehetősen releváns a fellebbező által felhozott három kérdés szempontjából. A Törvényszék a megtámadott végzés 119–123. pontjában úgy ítélte meg, hogy annak megállapítása céljából, hogy a fellebbezőt közvetlenül érinti-e a megtámadott jogi aktus, közömbös, hogy e társaság nem részesülhetett a földgázpiaci irányelv 36. és 49a. cikkében biztosított mentességben és/vagy eltérésben. A Törvényszék lényegében megállapította, hogy még ha a megtámadott jogi aktus rendelkezései nem is lennének alkalmazhatók a fellebbezőre, e társaság akkor is kérhetett volna ilyen eltérést és/vagy mentességet, majd ezt követően megtámadhatta volna az elutasító határozato(ka)t a nemzeti bíróságok előtt, és ebben az összefüggésben hivatkozhatott volna az uniós jogi aktus érvénytelenségére, ami így a megtámadott jogi aktus érvényességére vonatkozó előzetes döntéshez vezetett volna.

70. Úgy tűnik, hogy e megállapítások meglehetősen lebecsülik a kivételek biztosítására vonatkozó rendelkezések átfogó jelentőségét.

71. Értelemszerűen, ha a fellebbezőt, aki már megkezdte azon infrastruktúra kiépítését, amelyre az új jogi szabályozást alkalmazni kellett, a nemzeti hatóságok mérlegelési mozgástérben hozott határozata alapján mentesíteni lehetne az új jogi keret alkalmazása alól, megszűnhetne annak lehetősége, hogy őt a megtámadott jogi aktus közvetlenül érintse. Ilyen esetben ugyanis észszerűen előfordulhat, hogy az illetékes nemzeti hatóságok mérlegelési mozgásterük gyakorlásával kivételt engedélyezzenek. A földgázpiaci irányelv 36. és 49a. cikke felperes helyzetére történő esetleges alkalmazhatóságának értékelése tehát nyilvánvalóan fontos a jelen ügyben.

72. A Törvényszék állításai tehát ellentmondásosak e tekintetben. Mindenekelőtt nem egyeztethetők össze a fenti 61–65. pontban említett ítélkezési gyakorlattal, amely szerint a közvetlen érintettség feltételét kizárja a nemzeti hatóságok *tényleges* mérlegelési mozgásterének fennállása.

73. Strukturálisabb értelemben mégis észszerűtlennek (és terhesnek, költségesnek, valamint időigényesnek) tűnik valamely társaság arra való kötelezése, hogy valamely uniós jogi aktusban szereplő egyértelmű és kimerítő szabály megtámadása céljából a nemzeti hatóságok határozatát kérje abban az esetben, ha a válasz csak elutasító lehet. A Törvényszék által a megtámadott végzés 120. pontjában hivatkozott „teljes jogorvoslati és eljárási rendszert” nem a kérelmezők számára hosszadalmas akadályfutásnak szánták. E rendszer a nemzeti bíróságok és az uniós bíróságok közötti, észszerű és alkotmányos feladatmegosztáson alapul. Egyszerűen megfogalmazva, a kérelmezőt ténylegesen érintő jogi aktus „forrása” határozza meg azt a bíróságot, amelynél a kérelmező e jogi aktust megtámadhatja.

[42] Az egyértelműség kedvéért hangsúlyozni kell, hogy míg a földgázirányelv egyes nyelvi változatai a két helyzetre való hivatkozáskor eltérő kifejezéseket használnak (mint az angol változat a „derogation” és az „exemption”, illetve a német nyelvi változat az „Ausnahme” és az „Abweichung” kifejezést), addig más nyelvi változatok egy és ugyanazon kifejezést használják (mint a francia változat a „dérogation”, illetve az olasz változat a „deroga” kifejezést).

74. A jelen ügyben a földgázpiaci irányelv 36. és 49a. cikkét illetően ez a forrás csak az uniós jogalkotó lehet. Úgy tűnik, hogy az e rendelkezésekben biztosított lehetőségek egyike sem alkalmazható a fellebbezőre. Az uniós jogalkotó úgy határozott, hogy egyrészt az eltérés csak a valamely tagállam és egy harmadik ország közötti, „2019. május 23-át megelőzően kiépített" földgázszállító vezetékekre alkalmazható, másrészt pedig a mentesség csak azokra a nagy infrastrukturális projektekre vonatkozik, amelyek tekintetében nem hoztak végleges beruházási döntést.[43] A megtámadott jogi aktus elfogadásának időpontjában (2019. április 17.) ugyanis az Északi Áramlat 2 gázvezeték a beruházást megelőző szakaszba lépett,[44] de 2019. május 23. előtt nem fejezték volna be és még kevésbé lett volna működőképes.[45]

75. Habár e rendelkezések bizonyos mozgásteret biztosítanak a nemzeti hatóságoknak arra, hogy a jövőben mentességet vagy eltérést biztosítsanak bizonyos gazdasági szereplők javára, a fellebbező esetében nem ez a helyzet. E tekintetben e rendelkezések alkalmazandóságát (alkalmazandóságának hiányát) teljes egészében az uniós szabályozás határozza meg, mivel a nemzeti hatóságok nem rendelkeznek mozgástérrel, így az Unió meghosszabbított kezeként kell eljárniuk. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy önmagában az, hogy valamely uniós jogi aktusban rögzített szabályoktól, illetve azok alól elvont értelemben léteznek eltérések vagy kivételek, nem lehet hatással a kérelmező helyzetére, ha az nyilvánvalóan nem hivatkozhat az említett kivételekre vagy eltérésekre.[46]

76. Másodszor, mivel a fellebbező mentesítés vagy eltérés révén nem kerülhet ki a földgázpiaci irányelv szabályainak hatálya alól, meg kell bizonyosodni arról, hogy azok a kötelezettségek, amelyeket ezen irányelv immár a kérelmező terhére előír, a megtámadott jogi aktus elfogadásából vagy pedig az annak végrehajtása céljából elfogadott nemzeti jogi aktusokból erednek-e.

77. A fellebbező különösen a földgázpiaci irányelv 9. cikkében előírt szétválasztási kötelezettségeknek a megtámadott jogi aktus általi kiterjesztését kifogásolja. A Törvényszék nem vitatta, hogy a megtámadott jogi aktus főszabály szerint ilyen kiterjesztéshez vezetett azáltal, hogy kiszélesíti a földgázpiaci irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében szereplő, a teljes tulajdonjog szétválasztására vonatkozó szabály hatályát.[47] Ugyanakkor megállapította, hogy e kiterjesztés nem a megtámadott jogi aktusból következik, mivel a tagállamok *két lehetőséget* biztosíthatnak a teljes tulajdonjog szétválasztására: a földgázirányelv 9. cikkének (8) bekezdése szerinti úgynevezett „független rendszerüzemeltető" (vagy ISO) modellt[48] és a földgázpiaci irányelv 9. cikkének (9) bekezdése szerinti „független szállításirendszer-üzemeltető" (vagy ITO)[49] modellt.

43 A földgázpiaci irányelv 36. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint a mentesség egyik feltétele, hogy „a beruházással kapcsolatos kockázatoknak olyan mértékűnek kell lenniük, hogy a beruházás meg sem valósulna, ha a mentességet nem kapná meg".

44 Ez vitathatatlan, tekintettel a gázvezeték kiépítésének igen előrehaladott állapotára. A fellebbező előadása szerint a főberuházásról szóló végleges határozatot 2015 szeptemberében fogadták el.

45 Vagyis a megtámadott jogi aktus elfogadásától számított körülbelül egy hónapon belül. Ez utóbbi szemponttal kapcsolatban lásd még a Bundesnetzagentur (szövetségi hálózati hivatal, Németország) 2020. május 20-i BK7–19–108 határozatát.

46 Vö.: 2021. június 22-i Venezuela kontra Tanács ítélet (C-872/19 P, EU:C:2021:507, 90. pont).

47 Ez a szabály a földgázszállító hálózatok tulajdonjogának és üzemeltetésének, valamint a gáztermelési és -ellátási tevékenységeknek a teljes szétválasztását foglalja magában.

48 A földgázpiaci irányelv 14. cikkében szereplő ISO-modell szerint va szállításirendszer-hálózat tulajdonosa egy vertikálisan integrált vállalkozás, de a szállításirendszer-üzemeltetőnek független szervezetnek kell lennie.

49 A földgázpiaci irányelv IV. fejezetében szereplő ITO-modell szerint a szállítási hálózat (jelesül az ITO) tulajdonosának és üzemeltetőjének minősülő, jogilag elkülönült szervezet tulajdonosa egy vertikálisan integrált vállalkozás. Ez utóbbi szervezetnek a vertikálisan integrált vállalkozástól függetlenül kell működnie.

78. Kétségtelenül helytálló a Törvényszék arra vonatkozó megállapítása, hogy a földgázpiaci irányelv 9. cikke értelmében a tagállamoknak három lehetősége van a szétválasztás megvalósítására. Ezt maga a fellebbező is elismeri.[50] E megállapítás azonban nem foglalkozik a fellebbező által előterjesztett tényleges érvvel.

79. A fellebbező nem csak a teljes tulajdonjog szétválasztását vitatta. A fellebbező úgy véli, hogy jogellenes mind a földgázpiaci irányelv 9. cikke alapján elérendő *eredmény* (a szétválasztás), mind az a három *mód*, amellyel ez az eredmény elérhető (teljes tulajdonjog, ISO vagy ITO).

80. E tekintetben nem vitatott, hogy a fellebbező jogi helyzete a nemzeti hatóságok által végül *elfogadott választási lehetőségtől függetlenül* elkerülhetetlenül módosul. A fellebbezőnek ugyanis egyrészt az Északi Áramlat 2 gázvezeték egészét értékesítenie kell, másrészt értékesítenie kell a gázvezeték német joghatóság alá tartozó részét, harmadrészt pedig a gázvezeték tulajdonjogát egy külön leányvállalatra kell átruháznia. Az e három modell közötti különbségektől függetlenül mindegyik a gázvezeték vagy egy része tulajdonjogának és/vagy üzemeltetésének az átruházását követeli meg, így arra kötelezi a fellebbezőt, hogy módosítsa a vállalkozási szerkezetét.

81. Ilyen körülmények között és ezen egyedülálló helyzetre tekintettel azt a következtetést kell levonnom, hogy a megtámadott jogi aktus, és nem pusztán a (későbbi) átültető jogi aktus az, amely közvetlenül érinti a fellebbező helyzetét. A fellebbező érintettségének módját a megtámadott jogi aktus kimerítően szabályozza. A tagállamok az elérendő célokat illetően semmilyen mérlegelési mozgástérrel nem rendelkeznek. Azok megvalósítása céljából adott esetben csak (korlátozott) döntési lehetőséggel rendelkeznek, mivel az uniós jogalkotó által meghatározott három szétválasztási modell közül egyet választhatnak. Mindazonáltal a felperes attól függetlenül érintett lesz, hogy a három modellek közül melyiket választják. Összefoglalva, a tagállamok semmilyen mérlegelési mozgástérrel nem rendelkeznek a *vajon igen* és a *mit* kérdését illetően, mivel kizárólag a *hogyan* három előre meghatározott formájának egyikét választhatják.

82. A jelen ügy tehát az olyan helyzetek közé tartozik,[51] amelyekben az uniós bíróság következetesen megállapította a közvetlen érintettség fennállását. E tekintetben nem világos számomra, hogy a jelen ügy miért különbözik például az uniós bíróság által az Infront ítéletben[52] megvizsgált ügytől, amely ügyre a fellebbező a Törvényszék előtt hivatkozott. Egy meglehetősen egyértelmű megállapítás keretében a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy ez az ügy jogi és ténybeli szempontból különbözik a jelen ügytől, mivel az előző ügy határozatra (nem pedig irányelvre) vonatkozott, az utóbbi ügy pedig „nem atipikus”.[53]

83. Számomra nem világos, hogy a Törvényszék mit értett az alatt, hogy a jelen ügy „nem atipikus”, és hogy e körülmény az EUMSZ 263. cikk alapján milyen szerepet játszik.[54] Álláspontom szerint inkább az a döntő, hogy elismerést nyer-e, hogy valamely jogi aktus megnevezése és formája e rendelkezés értelmében csekély relevanciával rendelkezik.

50 A megtámadott végzés 133. pontja.

51 Lásd a jelen indítvány fenti 61–65. pontját.

52 2005. december 15-i Infront WM kontra Bizottság ítélet (T-33/01, EU:T:2005:461).

53 A megtámadott végzés 117. pontja.

54 Amennyiben a Törvényszék úgy értette, hogy a megtámadott irányelv *valódi* irányelv, nem pedig leplezett határozat (amint azzal a Tanács a jelen fellebbezés keretében érvel), pusztán utalok arra az ítélkezési gyakorlatra, amely szerint „pusztán az a tény, hogy a vitatott rendelkezések az [EUMSZ 263. cikk] negyedik bekezdésének értelmében egy *valódi irányelvnek minősülő* általános hatályú jogi aktus részét képezik, *és nem* egy irányelv formájában hozott *határozatnak*, önmagában nem elegendő annak kizárásához, hogy e rendelkezések közvetlenül és személyében érintsenek valamely magánszemélyt”. Lásd: 2010. március 2-i Arcelor kontra Parlament és Tanács ítélet (T-16/04, EU:T:2010:54, 94. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Kiemelés tőlem.

Amennyiben ez a helyzet, a döntő kérdés pusztán arra irányul, hogy a fellebbező jogi helyzetének állítólagos érintettsége a megtámadott uniós jogi aktus vagy egy későbbi végrehajtási aktus eredménye-e.

84. Ennek alapján a Törvényszék által a megtámadott végzés 118. pontjában tett megállapítása – amely szerint a fellebbezőt nem érintette közvetlenül a megtámadott jogi aktus, mivel a szétválasztásra vonatkozó rendelkezés nemzeti végrehajtási jogi aktusokat igényelt – téves jogalkalmazáson alapul.

85. A fentiek tükrében, mivel álláspontom szerint a Törvényszék által a megtámadott végzésben előadott indokok két csoportja (a megtámadott jogi aktus irányelv, és a szétválasztásra vonatkozó rendelkezés nem érinti közvetlenül a fellebbező jogi helyzetét) közül egyik sem zárja ki a közvetlen érintettséget, azt a következtetést vonom le, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott végzés 116. pontjában úgy ítélte meg, hogy a fellebbező nem közvetlenül érintett, ami a megtámadott végzés 124. pontjában az EUMSZ 263. cikk szerinti kereshetőségi jogra vonatkozó téves megállapításához vezetett.

86. E téves jogalkalmazás önmagában elegendő a megtámadott végzés rendelkező része – a keresetet mint elfogadhatatlant elutasító – 4. pontjának hatályon kívül helyezéséhez. Mindazonáltal a teljesség kedvéért, valamint annak érdekében, hogy a jelen fellebbezés keretében teljes mértékben segítsem a Bíróságot, egy másik, a fellebbező által az első fellebbezési jogalap keretében felhozott érvvel is foglalkozom.

c) A felperes egyéb érveire adott válasz hiányáról

87. A Törvényszék előtt a fellebbező azzal érvelt, hogy a megtámadott jogi aktus közvetlenül érintette jogi helyzetét, mivel az többek között háromféle hatást fejt ki. A szétválasztásra vonatkozó kötelezettségnek a jelen indítvány előző részében tárgyalt létrehozásán kívül a Bizottság arra is kötelezi a fellebbezőt, hogy alkalmazza a harmadik személy hozzáférésére és a díjszabályozásra vonatkozó szabályokat. A fellebbező a Törvényszék elé terjesztett kérelmeiben (különösen a keresetlevelében és az alperesek elfogadhatatlansági kifogásaira vonatkozó észrevételeiben) következetesen hivatkozott az e három rendelkezésnek a helyzetére való alkalmazásából eredő (állítólagosan káros) hatásaira.

88. A Törvényszék a megtámadott végzésben ezt el is ismerte.[55] Ezt követően azonban elutasította a közvetlen érintettség feltételét azzal, hogy kizárólag a szétválasztásra vonatkozó rendelkezéseket vette figyelembe. A Törvényszék nem vizsgálta meg, hogy – függetlenül a szétválasztás szabályaiból eredő állítólagos hatásoktól – a fellebbező jogi helyzetét érinthetik-e a harmadik személy hozzáférésére és/vagy a díjszabályozásra vonatkozó rendelkezések.

89. A fellebbező által a harmadik személy hozzáférésével és a díjszabályozással kapcsolatban kifejtett érvek – amelyek korántsem olyan járulékos megfontolások, amelyeket a Törvényszék figyelmen kívül hagyhat vagy hallgatólagosan elutasíthat – két elemét képezte annak, a három elemből álló magyarázatnak, amely arra vonatkozott, hogy miért érintette őt közvetlenül a megtámadott jogi aktus. E három elem mindegyike egyenként is elegendő lehet a közvetlen érintettség megállapításához. Közelebbről, függetlenül a szétválasztás nemzeti hatóságok által végül elfogadott formájától, a fellebbezővel szemben a harmadik személy hozzáférésére és a díjszabályozásra vonatkozóan előírt kötelezettségek változatlanok maradnak.

[55] A megtámadott végzés 96. és 98. pontja.

90. Ilyen körülmények között a megtámadott végzéssel szükségképpen az indokolási kötelezettség megszegése is megvalósult. E téves jogalkalmazás közrendi jellegű. Azt[56] a Bíróság hivatalból vizsgálhatja,[57] különösen ha az a Törvényszék előtt indított kereset elfogadhatóságára vonatkozik.[58]

91. Függetlenül a szétválasztásra vonatkozó rendelkezés (a földgázpiaci irányelv 9. cikke), valamint az eltérésre és mentességre vonatkozó rendelkezés (a földgázpiaci irányelv 49a. és 36. cikke) értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban fent megjelölt téves jogalkalmazástól, a megtámadott végzés rendelkező részének 4. pontját az indokolás kötelezettség megszegése miatt is hatályon kívül kell helyezni.

92. Ezenkívül, ha a Törvényszék helyesen értékelte volna a harmadik személy hozzáférésére és a díjszabályozásra vonatkozó rendelkezéseket, arra a következtetésre jutott volna, hogy e rendelkezések a fellebbezőt közvetlenül is érintik.

93. Ismételten csak igaz, hogy – amint arra az ellenérdekű felek és a beavatkozó felek is rámutatnak – a földgázpiaci irányelv 32. és 41. cikkének rendelkezései is arra kötelezik a tagállamokat, hogy „biztosítsák” azok végrehajtását.

94. Mindazonáltal ebben az összefüggésben is aligha vonható kétségbe, hogy a fellebbező nem vitatja azt, hogy az e rendelkezésekből eredő kötelezettségeket pontosan milyen módon érvényesítik. A fellebbező a megtámadott jogi aktus elfogadása miatt rá rótt kötelezettségek lényegét támadja meg.

95. Dióhéjban összefoglalva, a földgázpiaci irányelv 32. cikke értelmében a szállításirendszer-üzemeltetők a vonatkozó díjak alapján megkülönböztetés nélkül kötelesek lehetővé tenni a kapacitásukhoz való hozzáférést a potenciális felhasználók számára. A földgáz irányelv 41. cikkének (6), (8) és (10) bekezdése lényegében akként rendelkezik, hogy a szállításirendszer-üzemeltetők által a szállítási kapacitásuk használatáért felszámított díjakat az érintett tagállam nemzeti szabályozó hatóságának jóvá kell hagynia.

96. E rendelkezések értelmében a fellebbező jogilag akadályozott abban, hogy az ügyfeleit szabadon megválasztó piaci szereplőként járjon el annyiban, amennyiben e szabályok így rendelkeznek. A fellebbező így több olyan új szabályozási kötöttséggel szembesül, amelyek korlátozzák a tulajdonhoz való jogát és vállalkozási szabadságát. E kötöttségek újak, tekintettel arra, hogy a beruházás időpontjában, az infrastruktúra kiépítésének megkezdésekor, és abban az időpontban hatályos szabályozás, amikor a fellebbező megkötötte a finanszírozására és jövőbeli üzemeltetésére vonatkozó szerződéseket,[59] nem írta elő harmadik fél kötelező hozzáférését és a díjszabás nemzeti szabályozó hatóság általi jóváhagyását.

[56] A fellebbező e tekintetben megfelelően hivatkozott a Törvényszék kötelezettségszegésére az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének téves értelmezésére és alkalmazására vonatkozó érvelése keretében, noha azt nem az „indokolási kötelezettség megszegéseként” említette. Lásd a jelen indítvány fenti 67. pontját.

[57] Lásd e tekintetben: 2017. december 20-i EUIPO kontra European Dynamics Luxembourg és társai ítélet (C-677/15 P, EU:C:2017:998, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[58] Lásd többek között: 2013. szeptember 5-i ClientEarth kontra Tanács végzés (C-573/11 P, nem tették közzé, EU:C:2013:564, 20. pont).

[59] Különösen a Gazprom Export LLC-vel 2017. március 7-én kötött „Földgázszállítási szerződésre” és a Gazprommal, az ENGIE S.A-val, az OMV AG-vel, a Royal Dutch Shell plc-vel, az Uniper SE-vel és a Wintershall Dea GmbH-val 2017 áprilisában és júniusában kötött „Hosszútávú adósságfinanszírozási megállapodásokra” utalok. E szerződések releváns kivonatait benyújtották a Törvényszékhez.

97. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ha valamely társaság beruházást valósít meg, és arra készül, hogy egy bizonyos szabályozás alapján piacra lépjen, a jogalkotó e beruházás mértékétől függetlenül nem módosíthatná érvényesen e szabályozást. Ez ugyanis bizonyosan nem így van.

98. Márpedig az, hogy az e szabályozásban bevezetett, korábban nem létező új kötelezettségeket és korlátozásokat keletkeztető módosítások észszerűek-e, a fellebbező keresete *érdemének* értékelését teszi szükségessé. Az *elfogadhatóságot* illetően releváns kérdésként kizárólag az vetődik fel, hogy e kötelezettségek és korlátozások közvetlenül a megtámadott jogi aktusból erednek-e, nem pedig az, hogy észszerűek vagy indokoltak-e. E korlátozások és kötelezettségek már kihatnak-e a fellebbező jogi és gazdasági helyzetére, valamint a már létező megállapodásokból eredő kötelezettségeinek teljesítésére vonatkozó képességére,[60] függetlenül attól, hogy nemzeti szinten esetlegesen milyen intézkedések fogadhatók el?

99. Végezetül, az ellenérdekű felek és a beavatkozó felek által felhozott két további érvet kell megvizsgálni.

100. Először is, álláspontom szerint tarthatatlan a lengyel kormány által felhozott azon érv, amely szerint a fellebbező jogi helyzetét nem érintheti a megtámadott jogi aktus, mivel a földgázpiaci irányelv már alkalmazandó volt az Északi Áramlat 2 gázvezetékhez hasonló gázvezetékekre. Úgy tűnik számomra, hogy ez, a valamely tagállamot (Németország) egy harmadik állammal (Oroszország) összekötő gázvezeték nyilvánvalóan nem tartozott a „rendszerösszekötő" földgázpiaci irányelv 2. cikkének 17. pontjában szereplő, eredetileg elfogadott fogalmának körébe. E jogszabályi fogalommeghatározás „egy olyan szállítóvezeték[re] [vonatkozott], amely az érintett tagállamok nemzeti szállítási rendszereinek összekapcsolása céljából keresztezi a tagállamok közötti határt vagy azon átnyúlik".

101. A megtámadott jogi aktus tehát e fogalommeghatározást oly módon terjesztette ki, hogy az magában foglaljon „egy olyan szállítóvezeték[et], amely egy tagállam és egy harmadik ország között a tagállamok területéig vagy e tagállam parti tengeréig terjed".[61] Egyébiránt úgy tűnik, hogy a megtámadott jogi aktus szövege is cáfolja a lengyel kormány álláspontját: a (3) preambulumbekezdés szerint a megtámadott jogi aktus célja, hogy „felszámolja a földgáz belső piacának teljes kiépítését akadályozó azon tényezőket, amelyek a *harmadik országokba irányuló, illetve onnan kiinduló földgázszállító vezetékekre* vonatkozó uniós piaci szabályok alkalmazásának elmulasztásából származnak."[62]

102. Másodszor, számomra nem meggyőző a Parlament és a lengyel kormány által előadott azon érv, hogy az irányelv a fellebbezőre állítólagosan nem gyakorolt hatást, mivel még nem kezdte meg kereskedelmi tevékenységét. A megtámadott jogi aktus által a fellebbezőre alkalmazandóvá tett földgázpiaci irányelv ugyanis nemcsak a piacon aktuálisan tevékenységet végző társaságok tevékenységét szabályozza, hanem a piacra belépni kívánó társaságok tevékenységét is. Például a földgázpiaci irányelv 36. és 49a. cikke olyan helyzetekre irányadó, amelyekben a társaság még nem kezdte meg szolgáltatásainak nyújtását. Az előbbi rendelkezés ugyanis különösen olyan helyzetekre vonatkozik, amelyekben a szóban forgó infrastruktúra kiépítése meg sem kezdődött.

60 Lásd értelemszerűen: Bot főtanácsnok Sahlstedt és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-362/06 P, EU:C:2008:587, 66–76. pont).

61 Kiemelés tőlem.

62 Kiemelés tőlem.

103. Ugyanakkor a gazdasági alaphelyzet szempontjából talán fontosabb, hogy a csővezetékek nem klementinek.[63] Az ilyen nagy infrastrukturális projekt nem olyan üzleti tevékenység, amely egy nap alatt megkezdhető. A jelen ügyben a gázvezeték kiépítésének előrehaladott állapotára és a fellebbező által több éven keresztül megvalósított jelentős beruházásra tekintettel a megtámadott jogi aktus számos következménnyel fog járni a fellebbező vállalkozásának szerkezetére és üzletvitelnek módjára nézve. A fellebbezőtől megkövetelt egyes módosításokat szükségképpen még a kereskedelmi tevékenységének megkezdése *előtt* végre kell hajtani. Ennélfogva nem állítható, hogy tisztán hipotetikus hatásról, vagy legalábbis jövőbeli eseményekhez kapcsolódó hatásról van szó.

104. A fentiek tükrében arra az álláspontra helyezkedek, hogy a fellebbező első fellebbezési jogalapjának második része is megalapozott. A Törvényszék tévesen értelmezte a földgázpiaci irányelv 9. cikkét, tévesen értékelte az irányelv 36. és 49a. cikkének jelentőségét, és nem vizsgálta az irányelv 32. és 41. cikkének hatását. E rendelkezések új kötelezettségeket keletkeztetnek a fellebbező számára. E kötelezettségek lényegét (amely főként maga a fellebbező panaszának tárgya képezi[64]) nem érinthetik lényegesen a nemzeti végrehajtási intézkedések.

105. Ebből arra a következtetésre jutok, hogy a fellebbezőt a megtámadott jogi aktus által közvetlenül érintettnek kell tekinteni.

B. A második fellebbezési jogalapról

106. A második fellebbezési jogalap a megtámadott ítélet 38–72. és 125–135. pontja ellen irányul.

107. A Törvényszék a megtámadott végzés 38–72. pontjában elbírálta a Tanácsnak az eljárási kérdésre vonatkozó kérelmét.[65] Elrendelte a Tanács által vitatott két iratnak (A.14. és O.20. számú mellékletnek) az iratanyagból való eltávolítását. Ezenkívül úgy ítélte meg, hogy ezen iratoknak a fellebbező beadványaiban idézett szövegrészeit már nem kell figyelembe venni. Ezzel ellentétben a Törvényszék megállapította, hogy nem szükséges határozni egy harmadik dokumentum (a tárgyalási irányelvek) eltávolításáról, mivel ezt a dokumentumot nem nyújtották be.

108. A Törvényszék ezt követően a megtámadott végzés 125–135. pontjában megvizsgálta a fellebbező pervezető intézkedés iránti kérelmét, amely arra irányult, hogy a Törvényszék kötelezze az ellenérdekű feleket bizonyos dokumentumok nem kitakart változatának benyújtására.[66] A Törvényszék először is megállapította, hogy e kérelemről nem szükséges határozni. Megjegyezte, hogy a szóban forgó dokumentumok állítólagosan annak bizonyítására irányulnak, hogy a fellebbezőt a megtámadott jogi aktus személyében érintette. Mindazonáltal úgy ítélte meg, hogy a keresetet mint elfogadhatatlant el lehet utasítani anélkül, hogy meg kellene vizsgálni a személyes érintettség feltételét.

109. A Törvényszék ezt követően megvizsgálta a Tanács arra irányuló kérelmét, hogy a fellebbező pervezető intézkedés iránti kérelméhez csatolt két dokumentumot (nem kitakart német dokumentumokat) távolítsa el az iratanyagból. Úgy ítélte meg, hogy ez a kérelem megalapozott.

63 1963. július 15-i Plaumann kontra Bizottság ítélet (25/62, EU:C:1963:17), még akkor is, ha az abban az ügyben szóban forgó gazdasági tevékenység jellege a személyes érintettség fogalma szempontjából volt meglehetősen releváns.

64 Lásd hasonlóképpen: Bot főtanácsnok Bizottság kontra Infront WM ügyre vonatkozó indítványa (C-125/06 P, EU:C:2007:611, 84. pont).

65 Lásd a jelen indítvány fenti 16. és 17. pontját.

66 Lásd a jelen indítvány fenti 18. és 19. pontját.

110. A fellebbező a fellebbezésében arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor elrendelte, hogy egyrészt a szóban forgó mellékleteket el kell távolítani az iratanyagból, másrészt pedig hogy figyelmen kívül kell hagyni a fellebbező keresetlevelének azon részeit, amely e mellékletek közül kettő szövegrészeit átveszi.

1. A felek érvei

111. A fellebbező azzal érvel, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor érvelését lényegében teljes egészében a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos, az 1049/2001 rendeletben előírt szabályok alkalmazására alapította. Bár ez a jogi aktus bizonyos iránymutatásokkal szolgálhat azon érdekeket illetően, amelyeket az uniós bíróságnak meg kell vizsgálnia, amikor a folyamatban lévő eljárásban előterjesztett bizonyítékok elfogadhatóságáról határoz, az nem alkalmazható *ipso facto* e helyzetekre. A Törvényszéknek a szóban forgó mellékletek elfogadhatóságát az 1049/2001 rendeletben meghatározottaktól eltérő más érdekeket is figyelembe véve kellett volna értékelnie. Az egybehangzó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy az egyik fél által benyújtott dokumentumok relevánsak, sőt meghatározók lehetnek-e a jogvita elbírálása szempontjából.

112. A Tanács arra az álláspontra helyezkedik, hogy e fellebbezési jogalap elfogadhatatlan, mivel a fellebbező lényegében azt kéri, hogy a Bíróság vizsgálja felül a Törvényszék által elvégzett ténybeli értékelést, jelesül azt, hogy a szóban forgó mellékletek benyújtása megfelelő és szükséges-e. Ezenkívül a beavatkozó felek által támogatott mindkét ellenérdekű fél előadja, hogy e fellebbezési jogalap nem megalapozott, mivel a Törvényszék helyesen alkalmazta a bizonyítékok elfogadhatóságának az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatából eredő elveit. Az ellenérdekű felek hangsúlyozzák, hogy a szóban forgó mellékletek olyan belső dokumentumok, amelyeket soha nem tettek a nyilvánosság számára hozzáférhetővé.

2. Elemzés

113. Elöljáróban el kell utasítani a Tanácsnak a második jogalap elfogadhatatlanságára vonatkozó érvét. A fellebbező ugyanis nem azt kéri a Bíróságtól, hogy vizsgálja felül a Törvényszéknek a szóban forgó mellékletek relevanciájára vonatkozó értékelését. A fellebbező a szóban forgó dokumentumok elfogadhatóságának értékelése során alkalmazott jogi keretet kifogásolja. Olyan jogkérdésről van szó, amely – mint ilyen – fellebbezés keretében vizsgálható.

114. A második fellebbezési jogalap érdemét illetően osztom a fellebbező álláspontját. A Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot azzal, ahogy megvizsgálta a szóban forgó mellékletek bizonyítékként történő felhasználhatóságát.

115. E következtetés magyarázata céljából először összefoglalom a bizonyítékoknak az uniós bíróságok elé előterjesztésére irányadó elveket, rámutatva a releváns rendelkezésekben és ítélkezési gyakorlatban kialakított nyitott álláspontra (a). Ezt követően az e szabályozás alóli lehetséges kivételekre térek át, amelynek céljából bizonyos korlátozott mértékű ötlet nyerhető az 1049/2001 rendelet rendelkezéseiből (b). Ezt követően további, de jelentős különbséget emelek ki a dokumentumokhoz való hozzáférésre irányadó szabályozás és a bizonyítékok uniós bíróságok általi vizsgálatára irányadó szabályozás között: dokumentumok benyújtásából fakadó következmények és szabályozása (c). Ennek alapján fogom majd ismertetni azokat a konkrét

okokat, amelyek miatt a Törvényszék a megtámadott végzésben tévesen alkalmazta a jogot a szóban forgó mellékletek elfogadhatóságának vizsgálata során (d). Végül röviden állást foglalok e mellékletek jelen eljárásban való relevanciájáról (e).

a) A bizonyítékok elfogadhatóságával kapcsolatos általánosan nyitott álláspontról

116. Az Európai Unió Bíróságának alapokmánya semmilyen konkrét rendelkezést nem tartalmaz a felek által előterjesztett bizonyítékok elfogadhatóságára vonatkozóan. A Bíróság alapokmányának 24. cikke értelmében azonban az uniós bíróságok felkérheti a feleket, hogy nyújtsanak be *minden olyan okiratot, és adjanak meg minden olyan tájékoztatást*, amelyet az uniós bíróságok szükségesnek tartanak. Ezenkívül az uniós bíróságok még az eljárásban félként részt nem vevő tagállamokat, valamint uniós intézményeket, szerveket, hivatalokat és ügynökségeket is felkérhetik, hogy adjanak meg *minden olyan tájékoztatást*, amelyet az uniós bíróságok az eljáráshoz szükségesnek tart.

117. Hasonlóképpen, a Törvényszék eljárási szabályzatában és a Bíróság eljárási szabályzatában sem szerepel semmilyen általános rendelkezés a bizonyítékok elfogadhatóságára (elfogadhatatlanságára) vonatkozóan. Ezek a szabályzatok csak a felek által benyújtható vagy a Bíróság által beszerezhető bizonyítékok felvételének *időpontját* és *módját* szabályozzák, nem pedig azt, hogy *milyen* bizonyítékok vehetők fel.

118. Ennek megfelelően a Bíróság következetesen megállapította, hogy „a fegyveregyenlőség elve, amely velejárója magának a tisztességes eljárás fogalmának, magával vonja, hogy kötelező észszerű lehetőséget biztosítani valamennyi félnek arra, hogy olyan körülmények között ismertesse álláspontját, *ideértve annak bizonyítékait is*, amelyek alapján nem kerül teljesen előnytelen helyzetbe ellenfelével szemben”.[67] Ezenkívül a Bíróság azt is megállapította, hogy „az uniós jogban érvényesülő elv a *bizonyítékok szabad értékelésének elve*”, és hogy „a bizonyítékok Bíróság általi értékelése során kizárólag azok megbízhatósága a meghatározó”.[68]

119. A konkrétabb ítélkezési gyakorlat megerősíti továbbá a bizonyítékok bizonyos formáira vagy eredetére vonatkozó előzetes kizárás hiányát.[69] Az uniós bíróságok a bizonyítékok megszerzésének *módját* illetően egyértelművé tették, hogy a *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* általánosan elfogadott jogelvével összhangban általában csak a jogszerűen megszerzett bizonyítékokat lehet szabadon előterjeszteni.[70] Az uniós bíróság azonban a többi uniós bírósághoz hasonlóan[71] nem zárta ki, hogy kivételesen a jogellenesen (vagy szabálytalanul) szerzett

67 Lásd: 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet (C-682/15, EU:C:2017:373, 96. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

68 Lásd újabban: 2019. június 12-i OY kontra Bizottság ítélet (C-816/18 P, nem tették közzé, EU:C:2019:486, 6. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Kiemelés tőlem.

69 Lásd e tekintetben: 1996. február 29-i Lopes kontra Bíróság ítélet (T-280/94, EU:T:1996:28, 56–59. pont); 2013. szeptember 6-i Persia International Bank kontra Tanács ítélet (T-493/10, EU:T:2013:398 95. pont); 2013. szeptember 12-i Besselink kontra Tanács ítélet (T-331/11, nem tették közzé, EU:T:2013:419, 11. és 12. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még analógia útján: 2007. január 25-i Dalmine kontra Bizottság ítélet (C-407/04 P, EU:C:2007:53, 46–51. pont); 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 57. pont).

70 Lásd analógia útján: 2018. szeptember 26-i Infineon Technologies kontra Bizottság ítélet (C-99/17 P, EU:C:2018:773, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

71 A Nemzetközi Bíróság azonos kérdésre vonatkozó ítélkezési gyakorlatával kapcsolatban lásd: Quintana, J. J., *Litigation at the International Court of Justice*, Leiden, Brill, 2015, 385. o.

bizonyítékok is elfogadhatók legyenek.[72] Ez még inkább igaz, ha a dokumentumok hitelességét nem vonták kétségbe,[73] és nem nyert megállapítást, hogy a bizonyítékokat benyújtó fél azokat jogellenesen szerezte meg.[74]

120. A fentiekből következik, hogy főszabály szerint *bármilyen* bizonyítékot be lehet nyújtani a uniós bíróságokhoz.[75] Az érintett uniós bíróság azonban figyelembe vehet más olyan *érdekeket* is, amelyek kivételesen igazolhatják a bizonyítékok elutasítását, és egyensúlyt teremthetnek ezen érdekek és a bizonyítékok elfogadása mellett szóló érdekek között.

b) A bizonyítékok elfogadhatóságával kapcsolatos kivételekről

121. Az esetlegesen védelmet igénylő – így a bizonyítékok szabad értékelésének elve alóli kivételeket lehetővé tevő – érdekeket illetően inspiráció meríthető az uniós jogalkotó által az 1049/2001 rendeletben kifejezetten említett érdekekből. Ahogyan azt a Bíróság megállapította, ez a dokumentum „bizonyos jelzésértékkel bír az [uniós bíróságoknál előterjesztett] dokumentum[ok] eltávolítása iránti kérelem elbírálásához szükséges érdekmérlegelés során”.[76]

122. Jóllehet ez a dokumentum a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó teljes és kimerítő szabályozást képez, a bizonyítékok szolgáltatását illetően nyilvánvalóan nem lehet ez a helyzet. Az uniós bíróságok jogosultak és adott esetben kötelesek figyelembe venni más („bíróságon belüli” vagy „bíróságon kívüli”) érdekeket is.

123. Általánosságban óva intek attól, hogy az 1049/2001 rendelet rendelkezéseit ebben az összefüggésben automatikusan vagy legalábbis túlzott mértékben alkalmazzák. Ugyanis egyáltalán nem véletlen, hogy ez a jogi aktus nem alkalmazható az Európai Unió Bíróságának birtokában lévő dokumentumokra, és hogy az e jogi aktussal érintett intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, „ha a közzététel hátrányosan befolyásolná a bírósági eljárások védelmét”[77].

124. Ez teljesen logikus. A legtöbb jogrendszer ugyanis a bírósági eljárások keretében különös szabályozást ír elő a feltárásra vonatkozóan. Az uniós jogalkotó tehát észszerűen határozott úgy, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés általános szabályai *nem hathatnak ki* e különös szabályozásokra. Még inkább elképzelhetetlen, hogy az 1049/2001 rendelethez hasonló jogi aktus *de facto* irányadó lehessen a bizonyítékoknak az Európai Unió Bírósága elé előterjesztésére vonatkozó szabályokra.

72 Lásd különösen: 2015. május 12-i Dalli kontra Bizottság ítélet (T-562/12, EU:T:2015:270, 47. és 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2017. március 23-i Troszczynski kontra Parlament végzés (T-626/16, nem tették közzé, EU:T:2017:237, 27. és 28. pont); 2017. március 23-i Gollnisch kontra Parlament végzés (T-624/16, nem tették közzé, EU:T:2017:243, 27. és 28. pont).

73 Lásd e tekintetben: 2018. november 8-i QB kontra EKB ítélet (T-827/16, EU:T:2018:756, 67. pont). Lásd továbbá: 1981. december 17-i Ludwigshafener Walzmühle Erling és társai kontra Tanács és Bizottság ítélet (197/80–200/80, 243/80, 245/80 és 247/80, EU:C:1981:311, 16. pont).

74 2015. május 12-i Dalli kontra Bizottság ítélet (T-562/12, EU:T:2015:270, 49. pont); 2018. november 8-i QB kontra EKB ítélet (T-827/16, EU:T:2018:756, 68–72. pont).

75 Úgy tűnik, a jogkutatók körében is ez az uralkodó álláspont; lásd többek között: Lasok, K. P.E., *The European Court of Justice: Practice and Procedure*, 2. kiadás, Buttersworth, 1994, 344. o.; Barbier de la Serre, E., és Sibony, A. L., „Expert Evidence Before the EC Courts”, *Common Market Law Review*, 2008, 958. és 959. o.; Lenaerts, K., Maselis, I., és Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 768. és 769. pont.

76 Lásd például: 2020. január 31-i Szlovénia kontra Horvátország ítélet (C-457/18, EU:C:2020:65, 67. pont); 2019. május 14-i Magyarország kontra Parlament ítélet (C-650/18, nem tették közzé, EU:C:2019:438, 9., 12. és 13. pont).

77 Az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése.

125. Kétségtelen, hogy a két szabályozás – a dokumentumokhoz való hozzáférés és a bizonyításfelvétel – a „*kivétel a szabály alól*” ehhez hasonló rendszerén alapul. A szabály a hozzáférhetővé tétel, a kivétel pedig a hozzáférhetővé tétel megtagadása. Ezen a ponton azonban véget ér a két szabályozás közötti megfelelő párhuzam, mindenekelőtt pedig az egyik vagy másik szabályozáson belül a versengő értékek és érdekek között megteremtendő átfogó egyensúly.

126. A két szabályozás egyrészt eltérő jellegű tevékenységekre vonatkozik, másrészt eltérő célokra irányul, aminek következtében harmadrészt az intézményeknek meglehetősen eltérő értékelést kell végezniük, ha a szóban forgó dokumentum hozzáférhetővé tétele mellett döntenek.

127. Először is, álláspontom szerint nem kell behatóan megvizsgálni, hogy egy bizonyos dokumentum *nyilvánosság* számára történő *hozzáférhetővé tétele* miért hasonlítható aligha össze valamely dokumentum *bírósághoz* történő benyújtásával (így a bíróság részére hozzáférhetővé tételével). Ugyanis elképzelhetetlen, hogy az Európai Unió Bírósága – az uniós intézmények és szervek vonatkozásában a jogszerűséget felügyelő és kikényszerítő egyedüli szerv – valamely uniós jogi aktus jogszerűségének felülvizsgálata során például az újságírókkal, egyetemi tanárokkal és nem kormányzati szervezetekkel azonos szintű hozzáféréssel rendelkezzen ezen intézmények és szervek dokumentumaihoz.

128. Másodszor, fontos továbbá rámutatni arra, hogy az e tevékenységek közötti különbséget figyelembe véve a viszonylagos szabályozások által követett *célkitűzések* is eléggé eltérőek.

129. Az 1049/2001 rendelet célja – amint az a (2) preambulumbekezdéséből kitűni –, hogy növelje a közigazgatás nyitottságát és átláthatóságát annak érdekében, hogy a polgárok még inkább részt vehessenek a döntéshozatali eljárásban, és biztosítsa a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb legitimációját, hatékonyságát és felelősségét. Az átfogó cél a demokrácia elveinek és az alapvető jogok tiszteletben tartásának megerősítése.

130. A bizonyítás szabályainak célja az igazságszolgáltatás megfelelő működésének biztosítása, ami lehetővé teszi az Európai Unió Bírósága számára, hogy teljesítse az EUSZ 19. cikk szerinti küldetését. Az átfogó cél az, hogy mindenkit megillessen a Charta 47. cikkében biztosított, hatékony jogorvoslathoz való jog.

131. Harmadszor, e (különböző) célok szükségképpen eltérően alakítják a vitatott dokumentum sorsáról való döntés feladatával megbízott uniós intézmény által lefolytatandó értékelést. Közelebbről, kevés a hasonlóság a tekintetében, hogy először is a két rendszer milyen módon mérlegeli a versengő érdekeket, másodszor pedig hogy a szóban forgó értékek és érdekek mérlegelése a két rendszerben milyen eredménnyel jár.

132. Az 1049/2001 rendeletben szereplő szabályok egyensúlyt kívánnak teremteni a polgárok nyitott és átlátható közigazgatáshoz fűződő érdeke, valamint az uniós intézmények hatékony feladatellátási képessége megőrzésének szükségessége között.[78] Így a valamely dokumentum hozzáférhetővé tétele iránti kérelmet elbíráló intézménynek meg kell vizsgálnia, hogy az adott ügy sajátos körülményei között a szóban forgó dokumentumhoz való nyilvános hozzáférés nem veszélyezteti-e az intézmény rendeletben felsorolt valamely érdek szolgálására való képességét. Ezenkívül, még ha sor kerülhet is e képesség veszélyeztetésére, az intézménynek akkor is le kellene folytatnia a hozzáférhetővé tételt szükségessé tevő nyomós érdek vizsgálatát.

[78] Lásd különösen az 1049/2001 rendelet (6) és (11) preambulumbekezdését.

133. Egyértelműen jelzi, hogy a bizonyítékok bírósági eljárás keretében történő előterjesztésére vonatkozó határozat más típusú elemzést is magában foglal. A bizonyításra vonatkozó szabályok célja annak meghatározása, hogy melyek azok az információforrások, amelyeket a bíróság valamely jogvita eldöntése szempontjából releváns tények megállapításához figyelembe vehet vagy mellőzni köteles. Nem könnyű ugyanis kellően megindokolni, hogy az uniós bíróságnak miért kell figyelmen kívül hagynia bizonyos (potenciálisan releváns) információforrásokat, növelve ezáltal a jogi tévedések kockázatát.

134. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy bizonyos esetekben valamely konkrét érdek védelmének szükségessége ne igazolná a felek által előterjesztett bizonyítékok elfogadásának megtagadását, tekintet nélkül azok relevanciájára. Az ítélkezési gyakorlat ugyanis felhoz néhány példát olyan helyzetekre, amelyekben az uniós bíróságok elismertek bizonyos kivételeket a bizonyítékok szabad értékelésének elve alól. Szemléltetés céljából három példa is felhozható.

135. Egyrészt ugyanis valamely fél nem vehet igénybe bírósági eljárást *a dokumentumokhoz való hozzáférésre* vonatkozó szabályok megkerülése érdekében. Ez lenne a helyzet, ha valamelyik fél önkényesen eljárást indítana egyébként bizalmas dokumentumokhoz való hozzáférése érdekében.[79] Az is előfordulhat, hogy tényleges jogvita keretében valamely fél olyan, uniós intézmény birtokában lévő bizalmas dokumentumhoz kér hozzáférést, amelynek hozzáférhetővé tétele ténylegesen sértheti ezen intézmény bíróságon kívüli feladatainak ellátására való képességét.

136. Másodszor, az Európai Unió vagy a nemzeti intézmények belső határozatai védelmének szükségessége – különösen pedig annak védelme, hogy *jogi véleményeket kérjenek*, valamint hogy őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphassanak – szintén igazolhatja a felek nyilvánosan közzé nem tett és nyilvános közzétételre nem szánt dokumentumok előterjesztésére való képességének bizonyos korlátozásait.[80] A jogi tanácsadók ugyanis tartózkodhatnak attól, hogy írásban részletes tanácsot adjanak, ha tudják, hogy az uniós intézmény végeredményben dönthetnek úgy, hogy azt nem követi, és később a bíróság előtt ezen intézmény határozatának védelme keretében szembesíthetik őket a saját tanácsukkal.

137. Harmadszor, előfordulhatnak olyan helyzetek, amelyekben bizonyos dokumentumok olyan érzékeny információkat, például érzékeny személyes adatokat tartalmaznak, amelyek hozzáférhetővé tételük esetén sérthetik bizonyos személyek magánéletét vagy szakmai életét. A helyzet értelemszerűen az *üzleti titok* terén is hasonló lehet. Ezekben az esetekben előfordulhat, hogy az uniós bíróságoknak mérlegelniük kell egyrészt a fél ahhoz fűződő érdekét, hogy benyújtsa (vagy megszerezze) a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jogának megfelelő gyakorlásához szükséges bizonyítékokat, másrészt pedig azokat a hátrányokat, amelyeket az ilyen bizonyítékok hozzáférhetővé tétele előidézhet valamely személy magánéletére vagy bármely más védett érdekre tekintettel.[81]

138. Az érintett uniós bíróság feladata valamennyi fent említett esetben az, hogy a dokumentum elfogadhatóságának elbírálása céljából mérlegelje a szóban forgó versengő érdekeket. Ez magában foglalja a dokumentum elfogadhatóságából, illetve elfogadhatatlanságából nem valószínűsíthetően eredő következmények értékelését.[82] Egyrészt ugyanis az uniós bíróságnak meg kell vizsgálnia,

[79] Vö. a megtámadott végzés 128. pontja és a hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

[80] Lásd többek között: 2002. október 23-i Ausztria kontra Tanács végzés (C-445/00, EU:C:2002:607, 12. és 13. pont); 2007. március 25-i Stadtgemeinde Frohnleiten és Gemeindebetriebe Frohnleiten végzés (C-221/06, EU:C:2007:185, 20–22. pont); 2020. január 31-i Szlovénia kontra Horvátország ítélet (C-457/18, EU:C:2020:65, 70. pont).

[81] Lásd például: 2015. szeptember 23-i Cerafogli kontra EKB ítélet (T-114/13 P, EU:T:2015:678, 43. pont).

[82] Általánosságban e tekintetben lásd: Barents, R., *Remedies and Procedures Before the EU Courts*, 2. kiadás, Wolters Kluwer, 2020, 651. és 652. o.

hogy a hozzáférhetővé tétel megtagadása érdekében hivatkozott érdek(ek) valósak és védelemre érdemesek-e, valamint fel kell mérnie az okozott esetleges kár típusát és mértékét arra az esetre, ha a dokumentum benyújtását engedélyezni kell.[83] Másrészt a Bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy a „tényállás bizonyítását végzőként" betöltött szerepét a dokumentum benyújtásának mellőzése hátrányosan érinti-e, és amennyiben igen, milyen mértékben: jelentőséggel bírhat, sőt meghatározó-e a szóban forgó dokumentum bizonyos tények megállapítása szempontjából, vagy pusztán az e tekintetben esetlegesen hasznos számos dokumentum egyikéről van szó?[84] Ezenkívül léteznek-e más „bíróságon belüli" olyan érdekek, például az eljárásgazdaságosság, az eljárás tisztességessége vagy a védelemhez való jog tiszteletben tartása, amelyek adott esetben bizonyos dokumentumok elfogadása vagy elutasítása mellett szólhatnak?[85]

139. Mindazonáltal egyértelműen hangsúlyozni kell, hogy a bizonyítékok bírósági eljárás során való előterjesztésére vonatkozó szabályok és az 1049/2001 rendelet szabályai korlátozott mértékben átfedik egymást a hozzáférhetővé tétellel szemben mérlegelhető érdekek jellegét illetően. Ezzel szemben nagyon eltérőek magát a mérlegelést és mindenekelőtt annak valószínű kimenetelét illetően. Ugyanis meglehetősen valószínű, hogy mivel nagyszámú dokumentumról van szó, bizonyos érdekek védelme igazolhatja az 1049/2001 rendelet értelmében vett, dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem elutasítását, miközben ugyanezen indokok nem elegendőek ahhoz, hogy igazolják az uniós bíróság előtt folyamatban lévő jogvita iratanyagából való eltávolítást.[86]

140. Ellenkező esetben a két szabályozás tényleges egyesítése legalábbis egy sor, igencsak vitatható eredményt hozna. Először is, az uniós intézmények teljes körű nyomon követésére jogosult egyetlen bíróság e feladat gyakorlása során a hétköznapi emberével azonos szinten férne hozzá az információkhoz. Másodszor, a bizonyítékok uniós bíróságok előtti eljárásban való elfogadhatóságára vonatkozó döntés nagymértékben függene az uniós intézményektől, amelyek maguk választanák ki azokat a dokumentumokat, amelyek felülvizsgálatát kérik. Harmadszor, mindez azzal a meglehetősen terhes következménnyel járna, hogy az Európai Unió Bírósága a felek valamelyikét hallgatásra kényszerítené, vagy korlátozná a rendes körülmények között szabadon gyakorolható azon jogában, hogy előtte szabadon kifejezhesse magát, ami adott esetben a Charta 47. cikke szerinti teljes meghallgatáshoz való joguk sérelmét eredményezheti.

141. Álláspontom szerint mindez – tekintettel a terjesztésre és az információhoz való hozzáférés szempontjából fennálló új társadalmi realitásra[87] is – nem kedvező a Bíróság működése és észlelése szempontjából. A többi uniós intézmény egyre gyakrabban azt kéri, hogy az uniós bíróságok meglehetősen furcsa *commedia dell'artéba* bocsátkozzanak azzal, hogy Pulcinella titkát a Bíróságon kívül valójában mindenki ismeri, vagy azt a Bíróság is ismeri, azonban ő az egyetlen, aki azt nem árulhatja el. A *commedia dell'arte* iránti minden tisztelet és rajongás ellenére aligha lehet ez a bíróságok számára megfelelő szerep.

83 Lásd például: 2015. május 12-i Dalli kontra Bizottság ítélet (T-562/12, EU:T:2015:270, 50–53. pont).

84 Lásd e tekintetben: 2014. február 13-i Bizottság kontra Tanács végzés (C-425/13, nem tették közzé, EU:C:2014:91, 22–24. pont); 2001. március 6-i Dunnett és társai kontra EBB ítélet (T-192/99, EU:T:2001:7, 33. és 34. pont); 2014. július 11-i Esso és társai kontra Bizottság ítélet (T-540/08, EU:T:2014:630, 61. pont); 2015.május 12-i Dalli kontra Bizottság ítélet (T-562/12, EU:T:2015:270, 51. pont).

85 Lásd például: 2014. július 11-i Esso és társai kontra Bizottság ítélet (T-540/08, EU:T:2014:630, 62. pont); 2017. július 4-i European Dynamics Luxembourg és társai kontra Az Európai Unió Vasúti Ügynöksége ítélet (T-392/15, EU:T:2017:462, 52–56. pont); 2015. február 25-i BPC Lux 2 és társai kontra Bizottság végzés (T-812/14 R, nem tették közzé, EU:T:2015:119, 14. pont).

86 Lásd e tekintetben: 2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és Bizottság ítélet (C-506/08 P, EU:C:2011:496, 118. pont). Lásd még analógia útján: Kokott főtanácsnok Dragnea kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-351/20 P, EU:C:2021:625, 92. pont).

87 Egyre több dokumentum válik valamilyen módon köztudomásúvá, anélkül hogy ez az azokra később hivatkozni kívánó félnek felróható lenne.

142. Röviden fogalmazva, a bizonyítékok bírósági eljárásban való elfogadhatósága kizárólag az egyes ügyek releváns körülményeitől függ. Az uniós bíróságokat nem korlátozza merev szabály, és szabadon meghatározhatják, hogy valamely dokumentum releváns-e, és ettől függetlenül léteznek-e olyan konkrét körülmények, amelyek a benyújtása ellen szólnak. Ahogyan azt a Bíróság nemrégiben megállapította, „a bizonyítékok értékelése nem elvont elemzés, hanem inkább a tények és körülmények eseti alapon történő vizsgálatának eredménye”. [88]

143. E tekintetben azt is szem előtt kell tartani, hogy bár a Bíróság hivatalból is megvizsgálhatja a bizonyítékok elfogadhatóságának kérdését, általában a dokumentum szolgáltatását ellenző félnek kell világosan és részletesen, [89] valamint kellő időben [90] kifejtenie a Bíróság számára, hogy a hivatkozott érdeket konkrétan hogyan sértené a hozzáférhetővé tétel. E tekintetben a homályos vagy általános állítások nem elegendők. [91]

c) Egyrészt a bizonyítékok szolgáltatása, másrészt a dokumentumokhoz való hozzáférés esetén felmerülő eltérő következményekről

144. Ezen a ponton fontos kiemelni egy másik szempontot, amely megkülönbözteti a dokumentumokhoz való hozzáférés szabályozását a bizonyítékok uniós bíróságok elé terjesztésének szabályozásától. Ez a szóban forgó dokumentumok „nyilvánosságra hozatalából” eredő lehetséges *következményekre* vonatkozik. Ellentétben az 1049/2001 rendeleten alapuló meglehetősen bináris eredménnyel (a hozzáférést megadják vagy megtagadják), az uniós bíróság előtti eljárások más, a dokumentumoknak az iratanyagból való teljes körű eltávolításához képest sokkal arányosabb megoldásokat tesznek lehetővé.

145. Az uniós intézmény ugyanis már nem ellenőrizheti vagy korlátozhatja az olyan dokumentumok útját, amelyekhez az 1049/2001 rendelet alapján már hozzáférést engedélyeztek. Ezzel szemben az uniós jogrendben léteznek a felek által a bírósági eljárás keretében benyújtott dokumentumok és információk titkosságának biztosítását szolgáló konkrét szabályok. [92] Közelebbről, az ügyek iratanyagába való betekintésre irányadó *ad hoc* szabályok [93] biztosítják, hogy a bizalmas információk ne szerepeljenek azokban a dokumentumokban, amelyekhez a nyilvánosság hozzáférhet, [94] és lehetővé teszik a bizalmas információknak a többi fél részére való kézbesítéséből vagy a velük való közlésből történő kihagyását. [95]

146. E tekintetben tehát szem előtt kell tartani, hogy az uniós bíróságok egy sor olyan eszközzel rendelkeznek, amelyek alkalmasak arra, hogy eleget tegyenek azon igénynek, hogy a bírósági eljárások keretében a többi féllel szemben benyújtott dokumentumok (vagy azok részei) bizalmas jellege védelemben részesül, egyúttal pedig valamennyi fél védelemhez való jogát tiszteletben

88 2019. június 12-i OY kontra Bizottság ítélet (C-816/18 P, nem tették közzé, EU:C:2019:486, 7. pont).

89 Lásd e tekintetben: 2000. november 8-i Ghignone és társai kontra Tanács ítélet (T-44/97, EU:T:2000:258, 45. pont); lásd analógia útján: 2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és Bizottság ítélet (C-506/08 P, EU:C:2011:496, 115. pont).

90 Lásd e tekintetben. 2002. szeptember 24-i Falck és Acciaierie di Bolzano kontra Bizottság ítélet (C-74/00 P és C-75/00 P, EU:C:2002:524, 60. és 61. pont).

91 Lásd analógia útján: 2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és Bizottság ítélet (C-506/08 P, EU:C:2011:496, 116. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

92 Lásd először is az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdését.

93 Lásd különösen a Törvényszék eljárási szabályzatának 38. cikkét és a Bíróság eljárási szabályzata 22. cikkének (2) bekezdését.

94 Lásd különösen a Törvényszék eljárási szabályzatának 66. cikkét. Lásd még: 2010. július 1-jei AstraZeneca kontra Bizottság ítélet (T-321/05, EU:T:2010:266, 25. pont).

95 Lásd különösen a Törvényszék eljárási szabályzata 68. cikkének (4) bekezdését, 103., 104. és 144. cikkét és a Bíróság eljárási szabályzata 131. cikkének (2)–(4) bekezdését. Lásd még: 2010. május 12-i Bizottság kontra Meierhofer ítélet (T-560/08 P, EU:T:2010:192, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

tartják. Például bizonyos ügyekben az uniós bíróság az egyik felet a szóban forgó dokumentumok nem bizalmas változatának vagy azok összefoglalójának benyújtására hívta fel, hogy e dokumentumokat közölni lehessen a többi féllel.[96] Ezenkívül kivételes helyzetekben az uniós bíróság úgy határozhat, hogy kizárólag a felek jogi képviselője férhet hozzá bizonyos bizonyítékokhoz,[97] vagy szélsőséges esetekben az eljárásban részt vevő többi fél nem férhet hozzá bizonyos dokumentumokhoz.[98]

147. Az előterjesztett bizonyítékok egyszerű kizárása helyett bizonyos szempontból e potenciális megoldások mindegyike továbbra is arányosabb lenne, és jobban tiszteletben tartaná nemcsak a feleknek a Charta 47. cikke szerinti jogait, hanem az uniós bíróságok szerepét is. Ez is azt bizonyítja, hogy az uniós bíróság egyszerűen nem „kölcsönözheti" mindenestül a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályokat, és nem használhatja azokat úgy, mintha azok az elé terjesztett bizonyítékok előterjesztésére is vonatkoznának. Abban az esetben, amelyben valós indokok szólnak bizonyos dokumentumok bizalmas jellegének a nyilvánossággal, sőt a felekkel szemben (részben vagy egészben) való megőrzésére, az uniós bíróságok ténylegesen olyan különböző intézkedéseket fogadhatnak el, amelyek biztosítják e bizalmas jelleget, lehetővé téve egyúttal a fél számára, hogy benyújtsa az általa relevánsnak vélt bizonyítékokat.

148. Ezzel együtt most azt vizsgálom meg, hogy a Törvényszék által a jelen ügyben a szóban forgó mellékletek elfogadhatóságával kapcsolatban végzett értékelés megfelel-e a fent kifejtett elveknek.

d) A bizonyítékok szolgáltatásával kapcsolatos téves jogalkalmazásról

149. Álláspontom szerint a fellebbező második fellebbezési jogalapja főszabály szerint megalapozott.

150. A Törvényszék a megtámadott végzés 39. pontjában helyesen állapította meg, hogy az 1049/2001 rendelet *jelzésértékkel* bírhat. Ezt követően azonban e szabályokat meglehetősen mechanikusan, annak figyelembevétele nélkül alkalmazta a helyzetre, hogy a szóban forgó probléma és az e bíróság által elbírálandó jogkérdés az volt, hogy a szóban forgó mellékleteket el kell távolítani az iratanyagból, nem pedig az, hogy biztosítani kell-e a nyilvánosság számára az e dokumentumokhoz való hozzáférést.

151. Másképpen fogalmazva, a megtámadott végzés – vagyis „A Tanács által felvetett eljárási kérdésről" címet viselő rész[99] és „A pervezető intézkedés iránti kérelemről" címet viselő rész[100] – sem utal arra, hogy a Törvényszék valójában az 1049/2001 rendeletben előírttól eltérő értékelést végzett volna. Nem tűnik úgy, hogy a Törvényszék figyelembe vette (vagy mérlegelte) volna a különböző értékeket, amelyek megalapozzák a bizonyítékok uniós bíróságok eljárásában való elfogadhatóságát.

96 Lásd például: 2011. május 12-i Missir Mamachi di Lusignano kontra Bizottság ítélet (F-50/09, EU:F:2011:55, 156. pont).

97 Lásd: 2019. április 10-i Jindal Saw és Jindal Saw Italia kontra Bizottság ítélet (T-301/16, EU:T:2019:234, 48–51. pont).

98 Lásd a Törvényszék eljárási szabályzata 105. cikkének (2) bekezdését és a Bíróság eljárási szabályzatának 190a. cikkét. Lásd még a Törvényszékhez az eljárási szabályzatának 105. cikke alapján benyújtott tájékoztatásokra vagy mellékletekre alkalmazandó biztonsági szabályokról szóló, 2016. szeptember 20-i (EU) 2016/2386 határozatot (HL 2016. L 355., 5. o.) és az eljárási szabályzat 105. cikkének (1) vagy (2) bekezdése alapján benyújtott tájékoztatásokra vagy mellékletekre alkalmazandó biztonsági szabályokról szóló, 2016. szeptember 14-i (EU) 2016/2387 határozatot (HL 2016. L 355., 18. o.).

99 E rész néhány „előzetes észrevételből" áll, amelyekben a Törvényszék az alkalmazandó jogi hátteret (38–46. pont) kívánta rögzíteni, és három konkrét alrészből áll, amelyekben pedig ezt alkalmazta a Tanács kérelme által érintett különböző dokumentumok elfogadhatóságának vizsgálata céljából (az első szóban forgó dokumentumot illetően a 47–56. pont, a második szóban forgó dokumentumot illetően az 57–64. pont és a harmadik szóban forgó dokumentumot illetően a 65–68. pont).

100 A megtámadott végzés 125–135. pontja.

152. Először is, a Törvényszék megjelölte azokat az érdekeket, amelyek védelme az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1), (2) és (3) bekezdése alapján igazolhatja az iratanyagból való eltávolítást. Közelebbről, a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy egyrészt biztosítani kell, hogy az uniós intézmények őszinte, objektív és teljes körű jogi véleményeket kaphassanak,[101] másrészt, hogy elkerülhessék a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó szabályok megkerülését,[102] harmadrészt, hogy ne sértsék az Unió nemzetközi kapcsolatait.[103] E tekintetben egyetértek a Törvényszékkel abban, hogy főszabály szerint ugyanezen érdekek bizonyos dokumentumok bizonyítékként való elfogadásának az uniós bíróságok általi megtagadását is igazolhatják.

153. Ezzel szemben nem meggyőző az, ahogyan a Törvényszék ezt követően értékelte azt a kérdést, hogy ezen érdekek a jelen ügyben sérülhetnek-e, és ha igen, hogyan, amennyiben a szóban forgó mellékletek az iratanyagban maradnának. A Törvényszék e vizsgálat során nem vette figyelembe azokat a „bírósági” érdekeket, amelyek adott esetben indokolhatták volna a Tanács kérelmének e bíróság általi elutasítását. Az 1049/2001 rendelet rendelkezéseire való vak hivatkozás tehát ebben az összefüggésben késztette a Törvényszéket arra, hogy tévesen alkalmazz a jogot. A következő szempontok ezt különösen jól szemléltetik.

154. Először is, nem vették figyelembe, hogy magának a Törvényszéknek is szüksége lehet a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférésre annak érdekében, hogy az állítólagos tényekről kellő tájékoztatáson alapuló képet adjon,[104] sem pedig a fellebbező védelemhez való jogának korlátozását (amelynek részét képezi a bizonyítékok előterjesztésének szabadsága), amely a szóban forgó mellékletek iratanyagból való esetleges eltávolításából következhet. Ez annál is inkább meglepő, mert a fellebbező azzal érvelt, hogy a szóban forgó mellékletek közül egyesek „döntő jellegűek” voltak az egyik érve bizonyításának szempontjából.

155. Másodszor, a Törvényszék álláspontja szerint az érdekeknek a Tanács által hivatkozott állítólagos sérelme pusztán abból ered, hogy a szóban forgó mellékleteket az iratanyagban lehetett tárolni és a Törvényszék megvizsgálhatta azokat. A Törvényszék nem hívta fel a Tanácsot annak részletes kifejtésére és még kevésbé annak kellő bizonyítására, hogy a hivatkozott érdekek ténylegesen hogyan és milyen mértékben sérülhettek.

156. Még ha úgy is kellene tekinteni, hogy a Törvényszék egyszerű feltételezései elegendőnek minősíthetők a dokumentumokhoz való hozzáférésre[105] és a jogi vélemények védelmére vonatkozó szabályok kijátszása elkerülésének szükségességére tekintettel (ami nem így van),[106] nehezen lehetne ugyanez elmondható e feltételezésekről az Unió nemzetközi kapcsolatainak védelmére figyelemmel. Ugyanis úgy tűnik, hogy a Törvényszék figyelmen kívül hagyja azt a körülményt, hogy a fellebbező már birtokában van a szóban forgó mellékleteknek, így azokat tetszőlegesen felhasználhatta bármely más fórumon. Mindenesetre jóllehet elképzelhető, hogy fennáll annak kockázata, hogy a szóban forgó mellékletek feltárhatják az Unió Oroszországgal folytatott jövőbeli tárgyalások során követett stratégiai célkitűzését, aláásva ezáltal az uniós intézményeknek a kielégítő megállapodás megkötésére való képességét, ha a szóban forgó

101 A megtámadott végzés 40., 52. és 55. pontja.

102 A megtámadott végzés 51. pontja.

103 A megtámadott végzés 41., 42. és 135. pontja.

104 Úgy tekinthető, hogy a megtámadott végzés 129. pontja „hallgatólagosan tartalmaz” e kérdéssel kapcsolatban néhány rövid megfontolást a nem kitakart német dokumentumokra tekintettel.

105 Lásd különösen a megtámadott végzés 51. pontját.

106 Lásd különösen a megtámadott végzés 52. pontját.

dokumentumokat nyilvános hozzáférhetővé tétel keretében kellett felhasználni, ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy e kockázat azok bírósági eljárás keretében történő benyújtása miatt állna fenn.

157. Egyébiránt nem tekinthető helyesnek a Törvényszék azon állítása, amely szerint a jelen eljárás keretében a nem kitakart német dokumentumok tartalmának hozzáférhetővé tétele sértheti az Európai Unió nemzetközi kapcsolatainak védelmét.[107] Először is, sem a megtámadott végzésben, sem pedig az ellenérdekű felek és a beavatkozó felek beadványaiban nem fejtik ki egyértelműen, hogy az Energia Charta Egyezmény[108] 26. cikke szerinti választottbírósági eljárás fellebbező (magánbefektető) által az Európai Unióval szemben történő megindításának miért a szoros értelemben vett *nemzetközi* kapcsolatokra (vagyis az Unió és harmadik államok, nemzetközi szervezetek vagy hasonló szervezetek közötti kapcsolatokra) kellene vonatkoznia. Első ránézésre egy magánjogi jogvitáról van szó.

158. Ezenkívül pusztán az, hogy az uniós bíróság megvizsgálhatja e dokumentumokat, automatikusan nem „legitimizálja" e dokumentumokat. Ez csak akkor lenne így, ha a Törvényszék e dokumentumokra támaszkodna, és azok tartalmát jóváhagyná.

159. Egyébiránt és mindenekelőtt, jellegénél fogva vitatható, hogy az 1049/2001 rendelet átláthatóságra és nyitottságára vonatkozó rendelkezései olyan szabályok összességét képviselnék, amelyek lehetővé teszik az intézmények számára a hozzáférhetővé tétel megtagadását minden olyan esetben, amelyben léteznek olyan dokumentumok, amelyeket fel lehetne használni az Európai Unió elleni eljárás keretében. E szabályozásnak ugyanis az az egyik fő célja, hogy lehetővé tegye az uniós intézmények tevékenységének társadalmi kontrollját. Ennek még inkább érvényesnek kell lennie a bizonyításfelvételre vonatkozó szabályokra, amelyek nehezen tekinthetők úgy, mint amelyek előnyben részesítenek egy (közjogi) felet egy másik (magánjogi) féllel szemben.

160. Harmadszor, a Törvényszék – annak *konkrét* vizsgálata során, hogy a főszabály (a bizonyítékok elfogadhatósága) alól kivételt (a szóban forgó mellékletek iratanyagából való eltávolítása) kell-e tenni – alapvetően az 1049/2001 rendelet rendelkezéseit és az e rendeletre vonatkozó ítélkezési gyakorlatot alkalmazta. A Törvényszék által az Ajánlás eltávolításával kapcsolatos indokolás különösképpen rávilágít e megközelítésre. Az indokolás csak a dokumentum nyilvános hozzáférhetővé tételére vonatkozik, az iratanyagból való eltávolításra nem. Mivel a nyilvános hozzáférhetővé tétel megtagadásának indokoltsága megállapítást nyert, a Törvényszék álláspontja szerint ebből *elkerülhetetlenül* az következett, hogy e dokumentumnak a bírósági eljárás keretében történő benyújtását is ki kellett zárni.[109] Hasonlóképpen, a nem kitakart német dokumentumoknak az iratanyagból való eltávolítása kizárólag azon állítólagosan káros hatáson alapult, amelyet e dokumentumoknak az eljárásban való hozzáférhetővé tétele „az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében" az Unió nemzetközi kapcsolatainak védelmére gyakorolhat.[110] Ahogyan azt a jelen indítvány 139. pontjában kifejtettem, ez nem lehet helytálló.

[107] A megtámadott végzés 135. pontja.

[108] 2019. szeptember 26-án az Energia Charta Egyezmény 26. cikke (4) bekezdésének b) pontja és az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL) 1976. évi választottbírósági szabályzatának 3. cikke alapján indított választottbírósági eljárás.

[109] A megtámadott végzés 57–63. pontja. A 63. pont e tekintetben különösen sokatmondó: a Törvényszék ezt az elemzést azzal zárta le, hogy „a Tanács megalapozottan véli úgy, hogy e dokumentum *hozzáférhetővé tétele* konkrétan és ténylegesen sértené az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének értelmében vett nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek védelmét, […] ami *önmagában* igazolja az említett dokumentumnak az ügy iratai közül történő eltávolítását anélkül, hogy szükséges lenne egyensúlyba hozni e közérdek védelmét valamely nyomós közérdekkel […]". Kiemelés tőlem.

[110] A megtámadott végzés 135. pontja.

161. Negyedszer, ugyanezt a problematikus megközelítést alkalmazták abban az esetben is, amelyben a Törvényszék – miután megállapította, hogy a szóban forgó mellékletek benyújtása ténylegesen sértheti a Tanács által hivatkozott közérdeket – bizonyos olyan indokok fennállását igyekezett értékelni, amelyek mindazonáltal igazolhatják a *dokumentumok iratanyagban tárolását*. A Törvényszék a megtámadott végzés 54. pontjában lényegében annak bizonyítását követelte meg a fellebbezőtől, hogy „nyomós közérdek” szól az első szóban forgó dokumentum iratanyagban való megőrzése mellett. Ilyen nyomós közérdek hiányában a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a fellebbező bizonyítékok előterjesztéséhez való joga nem érdemel védelmet, mivel kizárólag a saját magánérdekét szolgálja.

162. Míg azonban a „nyomós közérdek” bizonyításának követelménye észszerű annak értékelésével összefüggésben, hogy az intézménynek közzé kell-e tennie valamely dokumentumot, annak bírósági eljárás keretében nincs értelme. Egy magánjogi kérelmező fogalmilag a bírósági eljáráshoz fűződő saját magánérdekét követi.[111] A törvény előtti egyenlőség elvével ugyanis aligha lenne összeegyeztethető, ha a „nemes okból”[112] keresetet indító kérelmezők jelentősebb eljárási jogokkal és garanciákkal rendelkeznek, mint azok a kérelmezők, akik saját magánérdekeik miatt nyújtanak be keresetet.

163. Mindenesetre, még a Törvényszék problémás érvelésének követése esetén sem lenne nehéz meghatározni néhány olyan jelentős közérdeket, amelyet jobban szolgálhatna az összes releváns dokumentum vizsgálatára képes bíróság. Például a jobban tájékozott bíróságok hatékonyabbak az igazságszolgáltatás megfelelő működésének biztosításában (mivel kevésbé valószínű, hogy bizonyos jogalkalmazási hibákat követnek el) és a jogállamiság megerősítésében (az uniós jogrend esetlegesen jogellenes jogi aktusoktól való megtisztítása révén). Számomra úgy tűnik, hogy ezek az érdekek valamennyi bírósági eljárás és nem csak a „jó szamaritánusok” által kezdeményezett bírósági eljárások velejárói.[113]

164. Végezetül, e tekintetben a Törvényszék azt is elmulasztotta figyelembe venni, hogy a szóban forgó mellékletek közül legalább néhány (a nem kitakart német dokumentumok) olyan jogalkotási eljárásra vonatkozik, amely az ítélkezési gyakorlat szerint fokozott átláthatóságot, így szélesebb körű hozzáférést igényel.[114] A Törvényszék a megtámadott végzés 131. pontjában elismerte ezt, azonban később elmulasztotta annak értékelését, hogy a jelen ügyben lehetett volna-e ennek bármilyen hatása.

165. Ötödször, a Törvényszék e téves megközelítése felfedezhető azokban a részekben is, amelyekben értékelte a felek által az elfogadhatóságra vonatkozó érveik alátámasztása érdekében benyújtott bizonyítékokat. A Törvényszék a megtámadott végzés 53. pontjában elismerte, hogy az egyik fél – a Tanács – *a dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó saját határozatának benyújtásával* alátámasztotta a dokumentum iratanyagból való eltávolításának szükségességére vonatkozó érveit.

111 Ebben az összefüggésben aligha kell rámutatnom arra, hogy a magánjogi kérelmezők kereshetőségi jogának egyik feltétele éppen az eljáráshoz fűződő érdek fennállása.

112 Anélkül, hogy foglalkoznék azzal, ki lenne képes (és hogyan) annak eldöntésére, hogy melyek azok a nemes okok, amelyek különleges jogokra érdemesek, és mi számít pusztán egyéni önzésnek.

113 A teljesség kedvéért hozzátehető, hogy az az ítélkezési gyakorlat, amelyre a Törvényszék ebben az összefüggésben hivatkozott, különböző keresettípusokra és (részben) különböző dokumentumtípusokra vonatkozott. A megtámadott végzés 54. pontjában hivatkozott mindkét ítéletet olyan *privilegizált kérelmezők* közötti jogvitákban hozták, amelyek a Szerződések és az Európai Unió Bírósága alapokmánya szabályainak értelmében fogalmilag más helyzetben vannak, mint a magánszemély kérelmezők (például a jelen eljárás fellebbezője).

114 Lásd különösen az 1049/2001 rendelet (6) preambulumbekezdését. Lásd még: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 45–47. pont); 2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 84–95. pont).

166. Természetesen nem arra utalok, hogy a Tanács határozata ebben az összefüggésben irreleváns. Ugyanakkor bizonyosan nem lehet *meghatározó*, ahogyan azt a Törvényszék láthatólag megítélte. Ez a határozat pusztán a szerzőjének – amely azonos az azt a Törvényszéknek benyújtó féllel – az álláspontját tükrözte egy kapcsolódó, de – az említettek szerint – nem azonos témára, a dokumentumhoz való hozzáférés 1049/2001 rendelet szerinti hiányára vonatkozóan. Márpedig – ismét a fenti 139. pontnak megfelelően – még a hozzáférhetővé tételt elutasító, az 1049/2001 rendelet alapján hozott jogszerű határozat sem vonja maga után a szóban forgó dokumentum mint az uniós bíróságok eljárásában benyújtott bizonyíték automatikus elfogadhatatlanságát.

167. Ezenkívül gyakorlati szempontból a Törvényszék megközelítésének elfogadása mindenképpen azt eredményezné, hogy az ellenérdekű intézmény maga választhatná ki, mely bizonyítékok elfogadhatók.[115] Az intézmények valamely dokumentum 1049/2001 rendelet szerinti hozzáférhetővé tételének mellőzésével ugyanis megválaszthatnák, hogy az intézmény jogi aktusát az uniós bíróság előtt megtámadni kívánó felek milyen bizonyítékokat használhatnak fel. Ez a fegyveregyenlőség elve és a hatékony bírósági felülvizsgálat elve szempontjából meglehetősen problémás.

168. Ezenkívül általánosságban igaz, hogy az intézmények jogi véleményt tartalmazó belső dokumentumait csak akkor lehet benyújtani, ha ezt az érintett intézmény engedélyezte, vagy az érintett uniós bíróság elrendelte.[116] Ugyanakkor az is igaz, hogy a következetes ítélkezési gyakorlat szerint a releváns intézmény tiltakozása ellenére bizonyos esetekben még az uniós intézmények bizalmas vagy belső dokumentumai is szerepelhetnek jogszerűen az ügy iratai között.[117] Lehetnek ugyanis olyan körülmények, amelyek között valamely konkrét uniós jogi aktus jogellenessége kizárólag belső vagy bizalmas dokumentumok alapján bizonyítható.[118] A Törvényszék egyszerűen „figyelmen kívül hagyta” ez utóbbi ítélkezési gyakorlatot és a fellebbező ahhoz kapcsolódó érveit.

169. Az arra vonatkozó követelménnyel kapcsolatos tévedés, hogy a felek megerősítsék érveiket, a nem kitakart német dokumentumok – uniós intézmények helyett (feltehetőleg) a német kormány által létrehozott dokumentumok – tekintetében végzett értékelést illetően még inkább szembetűnő. A Törvényszék helyt adott a Tanács kérelmének, és kizárólag két előfeltevés alapján rendelte el a szóban forgó dokumentumok iratanyagból való eltávolítását. Először is, a Törvényszék anélkül vélelmezte azok bizalmas jellegét, hogy e tekintetben megerősítést kért volna a német kormánytól.[119] Másodszor, a Törvényszék vélelmezte, hogy a fellebbező e dokumentumokat jogellenesen szerezte meg, pusztán amiatt, hogy nem terjesztett elő bizonyítékokat arra vonatkozóan, hogy azokat jogszerűen szerezte meg, jóllehet ez utóbbi fél mindennemű jogsértést tagadott.[120] Márpedig a Tanácsnak a bizonyítási teherre vonatkozó általános elveknek megfelelően kell bizonyítania állításait.

115 Lásd a jelen indítvány fenti 140. pontját.

116 Lásd többek között: 2002. október 23-i Ausztria kontra Tanács végzés (C-445/00, EU:C:2002:607, 12. pont); 2019. május 14-i Magyarország kontra Parlament végzés (C-650/18, nem tették közzé, EU:C:2019:438, 8. pont).

117 Lásd e tekintetben: 2018. november 8-i QB kontra EKB ítélet (T-827/16, ECLI:EU:T:2018:756, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 1985. október 3-i Bizottság kontra Tordeur ítélet (C-232/84, EU:C:1985:392); 1986. október 15-i LAISA kontra Tanács végzés (31/86, nem tették közzé).

118 Ez lehet a helyzet, ha hatáskörrel való visszaélés vagy a visszaélést bejelentő személy általi kiszivárogtatás miatt indul kereset, ha a kereset az intézmények személyi állománya egyes tagjainak meghatározott büntetőjogi felelősségére vonatkozik.

119 Amelyre a jelen indítvány fenti 116. pontjában foglaltak szerint hatáskörrel rendelkezett.

120 A megtámadott végzés 131–135. pontja.

170. Következésképpen a fellebbező második fellebbezési jogalapja is megalapozott. A Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor téves elemzési keretet alkalmazott a szóban forgó mellékletek elfogadhatóságának vizsgálata során.

171. A Törvényszék a szóban forgó mellékletek elfogadhatóságának értékelése céljából lényegében az 1049/2001 rendeletben előírt szabályokat és az e rendelet által követett logikát alkalmazta. A Törvényszék – ahelyett, hogy adott esetben némi inspirációt merített volna e szabályokból – a szóban forgó mellékletek fellebbező általi benyújtását egyszerűen úgy kezelte, mintha az 1049/2001 rendelet szerinti, dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemre vonatkozott volna. A jelek szerint nem vette figyelembe a két jogi keret közötti nyilvánvaló különbségeket. Semmilyen olyan esetleges „bíróságon belüli” érdeket nem vett figyelembe, amelyből arra lehetett volna következtetni, hogy ezeket a dokumentumokat az iratanyagban kell tárolni. A Törvényszék ezzel (vagy pontosabban azzal, hogy ezt nem tette meg) az állandó ítélkezési gyakorlatot figyelmen kívül hagyva, tévesen értelmezte és alkalmazta a bizonyítékok szolgáltatására vonatkozó fenti elveket.

172. Ennek megfelelően a megtámadott végzést is hatályon kívül kell helyezni annyiban, amennyiben a Törvényszék elrendelte a szóban forgó mellékletek iratanyagból való eltávolítását, és úgy határozott, hogy nem kell figyelembe venni a beadványoknak az e dokumentumok kivonatait tartalmazó részeit (a rendelkező rész 1. és 3. pontja).

e) A szóban forgó mellékletek a jelen eljárás szempontjából nem relevánsak

173. A fenti 25. pontnak megfelelően a fellebbező az előadó bíró és a főtanácsnok által a Bíróság eljárási szabályzata 62. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott pervezető intézkedést követően benyújtotta a szóban forgó mellékleteket.

174. E dokumentumok vizsgálata alapján úgy vélem, hogy azok nem relevánsak a jelen fellebbezési eljárás szempontjából.

175. A fellebbező által mind az elsőfokú, mind pedig a fellebbezési eljárásban előadott érvekre tekintettel számomra úgy tűnik, hogy a fellebbező e dokumentumokkal lényegében két célkitűzést követett. Először is, a fellebbező a jelen ügyben felhozott egyes jogi érvek „megerősítésére” törekedett, kiemelve egyes uniós intézmények, illetve a tagállamok kormányai ezzel kapcsolatos álláspontját. Másodszor, a fellebbező azon állításának megerősítésére törekedett, amely szerint gázvezetéke volt a megtámadott jogi aktus fő célja.

176. Ugyanakkor nem vagyok meggyőződve arról, hogy a szóban forgó mellékletek e vonatkozások bármelyikét illetően valóban segítséget nyújtanak a Bíróságnak.

177. Először is, álláspontom szerint a Bíróság elé tárt ténybeli helyzet teljesen egyértelmű, mindenesetre a fellebbezés keretében nem vizsgálható felül. Az e mellékletekben szereplő esetleges jogi érveket illetően *iura novit curia*. A Bíróság feladata, hogy értelmezze a jogot. Aligha kell rámutatni arra, hogy a fellebbező által felhozott jogi érvek, még az esetlegesen más

dokumentumból vett[121] jogi érvek sem válnak hihetőbbé a Bíróság számára pusztán amiatt, hogy azokat valamely uniós intézmény vagy tagállam jóváhagyta vagy akár korábban hangoztatta. Inkább az a kérdés, hogy ezek az érvek önmagukban meggyőzőek-e.[122]

178. Másodszor, úgy vélem, hogy a Bíróság az iratanyagban elegendő információval és bizonyítékkal rendelkezik a fellebbezőnek a megtámadott jogi aktus általi „személyes érintettségére" vonatkozó érveinek megerősítésére irányuló szándékát illetően. Ahogyan azt az alábbi részben kifejtem, álláspontom szerint ugyanis a fellebbezőt a megtámadott jogi aktus egyszerre érinti közvetlenül és személyében, és hogy az e következtetéshez szükséges információ valójában már szerepel az iratanyagban vagy köztudomású.

179. Ezen okok miatt úgy vélem, helyes jogi keret alkalmazása esetén a Bíróságnak nem kell megvizsgálnia, hogy a szóban forgó mellékleteket elfogadhatónak kell-e tekinteni. A jelen fellebbezés keretében ezek nem relevánsak.

180. Mindazonáltal, amint azt a jelen indítvány előző pontjaiban kifejtettem, a Törvényszék a szóban forgó mellékletek elfogadhatatlanságára vonatkozó következtetése során téves jogi kritériumot alkalmazott. Egyébiránt abban az esetben, ha a Bíróság egyetértene a jelen indítványban elvégzett elemzéssel, a Törvényszék köteles lenne újból elbírálni az ügyet.

181. Ilyen körülmények között úgy vélem, azt is célszerű javasolni a Bíróságnak, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott végzés rendelkező részének 1. és 3. pontját. Ennek lehetővé kell tennie a Törvényszék számára, hogy ezúttal a helyes mércét alkalmazva szükség esetén újból és konkrétan értékelje a szóban forgó mellékletek bizonyítékként való elfogadhatóságát, figyelembe véve az előtte felhozott körülményeket.

VI. Az értékelés következményei: a jelen ügy elbírálásának módja

182. Az első és a második fellebbezési jogalap megalapozott. Következésképpen a megtámadott végzés rendelkező részének 1., 3. és 4. pontját hatályon kívül kell helyezni. Mivel a megtámadott végzés többi része ezekhez képest járulékos jellegű, álláspontom szerint a megtámadott végzést teljes egészében hatályon kívül kell helyezni.

183. Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikke első bekezdésének megfelelően a Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezését követően az ügyet határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez, vagy ha a per állása megengedi, az ügyet maga is érdemben eldöntheti.

184. A jelen ügyben úgy vélem, hogy a per állása megengedi, hogy a Bíróság végső döntést hozzon a fellebbező kereshetőségi jogával kapcsolatban (A). Ezzel szemben nem teszi lehetővé a Bíróság számára, hogy határozzon a kereset érdemében (B).

[121] Ami gyakorlatilag továbbra is lehetséges. Még ha a Bíróság kivételesen ki is zárhat bizonyos dokumentumokat az iratanyagból, aligha feladata a cenzor szerepének betöltése, és a felek beadványai tartalmának vizsgálata annak ellenőrzésével, hogy a valamely fél által felhozott jogi érv egy másik dokumentumban már szerepelt-e.

[122] A kiinduló pont tehát szükségképpen a valamely külső hatóságra való hivatkozás („ez azért igaz, mert azt uniós intézmény állapította meg, és ez a megállapítás itt szerepel") és valakinek az ügy érdemére vonatkozó önálló – metaforával élve a saját lábán megálló –, külső hatóság beavatkozását nem igénylő érve közötti különbség.

A. Személyes érintettség

185. Miután megállapításra került a fellebbező közvetlen érintettsége, annak érdekében, hogy véglegesen el lehessen bírálni annak a megtámadott jogi aktussal szembeni kereshetőségi jogát, meg kell határozni, hogy ez az aktus *személyében* is érinti-e a fellebbezőt. Habár a Törvényszék nem vizsgálta meg ezt a kérdést, úgy vélem, hogy – mivel jogi és ráadásul meglehetősen egyértelmű kérdésről van szó – a Bíróság maga is elvégezheti ezt az értékelést.

186. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azok a jogalanyok, akik nem címzettjei egy jogi aktusnak, csak akkor állíthatják, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében személyükben érintettek, ha ez a jogi aktussajátos jellemzőik vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, és a címzetthez hasonló módon egyéníti őket. [123]

187. Úgy kell tekinteni, hogy a fellebbezőket főszabály szerint nem érintik személyükben azok az intézkedések, amelyek objektíven meghatározott helyzetekre alkalmazandók, és amelyek általánosan és absztrakt módon meghatározott személycsoportok vonatkozásában fejtenek ki joghatásokat. [124] Ezenkívül az a körülmény, hogy azon jogalanyok, akikkel szemben a hivatkozott intézkedés alkalmazandó, szám szerint vagy akár egyedileg többé-kevésbé pontosan meghatározhatók, semmi esetre sem jelenti, hogy e jogalanyokat ezen intézkedés által személyükben érintettnek kell tekinteni, amennyiben csupán az állapítható meg, hogy a szóban forgó intézkedés a benne meghatározott objektív jogi vagy ténybeli helyzet folytán alkalmazandó. [125]

188. A Bíróság azonban azt is egyértelművé tette, hogy az, hogy valamely megtámadott jogi aktus – mivel valamennyi érdekelt gazdasági szereplőre alkalmazandó – jellegénél és hatályánál fogva általános érvényű vagy jogszabályi jellegű, még nem zárja ki, hogy közülük egyeseket személyükben is érinthet. [126]

189. Ez a helyzet akkor, ha a kérelmező bizonyítani tudja „a vitatott rendelkezés szempontjából őt minden más [gazdasági szereplőtől] megkülönböztető helyzet fennállását”. [127] Márpedig ez nem jelenti azt, hogy ahhoz, hogy valamely kérelmezőt személyében érintettnek lehessen tekinteni, az egyetlen olyan személynek kell lennie, akit a megtámadott jogi aktus konkrétan érint. A Bíróság ugyanis megállapította, hogy ha valamely határozat „annak elfogadásakor *azonosított vagy azonosítható* személyek csoportját érinti, a csoport tagjaira jellemző szempontok alapján e személyeket e jogi aktus azért érintheti személyükben, mert gazdasági szereplők *meghatározott köréhez* tartoznak.” [128] Másképpen fogalmazva, a Bíróság következetesen elismerte a személyes

123 Lásd többek között: 1963. július 15-i Plaumann kontra Bizottság ítélet (25/62, EU:C:1963:17, 107. o.); újabban: 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 93. pont).

124 Lásd e tekintetben: 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci ítélet (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

125 Lásd többek között: 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

126 Lásd: 2009. szeptember 17-i Bizottság kontra Koninklijke Friesland Campina ítélet (C-519/07 P, EU:C:2009:556, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 1994. május 18-i Codorniu kontra Tanács ítélet (C-309/89, EU:C:1994:197, 19. pont).

127 Lásd: 1994. május 18-i Codorniu kontra Tanács ítélet (C-309/89, EU:C:1994:197, 22. pont).

128 Lásd e tekintetben: 1985. január 17-i Piraiki-Patraiki és társai kontra Bizottság ítélet (11/82, EU:C:1985:18, 31. pont); 2006. június 22-i Belgium és Forum 187 kontra Bizottság ítélet (C-182/03 és C-217/03, EU:C:2006:416, 60. pont); 2014. február 27-i Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 59. és 60. pont).

érintettséget abban az esetben, amelyben az uniós intézmények a megtámadott jogi aktus elfogadásának időpontjában tudhatták, hogy a jogi aktus konkrétan mely vállalkozásokat érint, amelyek száma és kiléte egyértelműen megállapítható. [129]

190. E tekintetben a Bíróság különös jelentőséget tulajdonított annak a körülménynek, hogy azon személyek köre, akikhez a fellebbező tartozik, olyan, meghatározott számú személyből áll, amelyek köre *a megtámadott jogi aktus elfogadását követően nem bővíthető*. [130] Ez volt a helyzet többek között abban az esetben, amelyben a megtámadott jogi aktus módosította a felperes által annak elfogadása előtt megszerzett jogokat. [131] Ezenkívül a Bíróság a személyes érintettség fennállását állapította meg abban az esetben, amelyben a megtámadott jogi aktus „meghatározott számú gazdasági szereplőt [érintett], amelyeket [az általuk követett vagy feltételezhetően követett] egyedi magatartás alapján azonosítottak”. [132]

191. A „Plaumann képlet” alapján azonban más körülmények is relevánsak lehetnek. E mérce kétségkívül szigorú, de – legalábbis első ránézésre – viszonylag nyitott és rugalmas is. Például a Bíróság annak meghatározása érdekében, hogy a felpereseket valamely megtámadott jogi aktus kellően egyéniesítette-e, önmagában vagy más elemekkel együtt figyelembe vette, hogy i. a felperesek részt vettek-e a jogi aktus elfogadásához vezető eljárásban, [133] ii. a piaci helyzetüket „*lényegesen érintette*”-e valamely *célzott* intézkedés, [134] és/vagy iii. a megtámadott jogi aktus kibocsátójának figyelembe kellett-e vennie a felperesek sajátos helyzetét. [135]

192. Ennek alapján bizonyította-e a fellebbező, hogy a megtámadott jogi aktus személyében érinti őt?

193. Álláspontom szerint igen.

194. Először is, a fellebbező a megtámadott jogi aktus elfogadásának időpontjában *zárt és azonosítható* személyek csoportjába tartozik. A földgázpiaci irányelv hatályának kiterjesztése ugyanis elméletileg csak két gázvezetéket, az Északi Áramlat 2-t és a transzadriai gázvezetéket érintette közvetlenül. Mivel azonban ez utóbbi gázvezeték már mentességet kapott, inkább úgy kell utalni a fellebbezőre, mint a megtámadott jogi aktussal érintett személyek e (tisztán elméleti) csoportjához tartozó *egyetlen* társaságra. [136]

[129] VerLoren van Themaat főtanácsnok Piraiki-Patraiki és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (11/82, EU:C:1982:356, 218. pont).

[130] Lenz főtanácsnok Codorniu kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-309/89, EU:C:1992:406, 38. pont). Kiemelés tőlem.

[131] Lásd: 2008. március 13-i Bizottság kontra Infront WM ítélet (C-125/06 P, EU:C:2008:159, 72. pont); 2014. február 27-i Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 59. pont).

[132] Lásd: 1975. november 18-i CAM kontra EGK ítélet (100/74, EU:C:1975:152, 18. pont). Hasonlóképpen: 1971. május 13-i International Fruit Company és társai kontra Bizottság ítélet (41/70–44/70, EU:C:1971:53, 17. és 18. pont).

[133] Lásd: 1986. január 28-i Cofaz és társai kontra Bizottság ítélet (169/84, EU:C:1986:42, 24. és 25. pont).

[134] Lásd e tekintetben: 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 50–57. pont). Hasonlóképpen: 2006. december 12-i Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid és Federación Catalana de Estaciones de Servicio kontra Bizottság ítélet (T-95/03, EU:T:2006:385, 52–55. pont).

[135] Lásd e tekintetben: 2003. április 10-i Bizottság kontra Nederlandse Antillen ítélet (C-142/00 P, EU:C:2003:217, 71–76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2005. február 3-i Comafrica és Dole Fresh Fruit Europe kontra Bizottság ítélet (T-139/01, EU:T:2005:32, 110. pont). Lásd még: 1990. november 6-i Weddel kontra Bizottság ítélet (C-354/87, EU:C:1990:371, 20–22. pont); 1993. június 15-i Abertal és társai kontra Bizottság ítélet (C-213/91, EU:C:1993:238, 23. pont).

[136] Ahogyan azt például a Bizottság maga is elismerte, amikor a megtámadott jogi aktusra vonatkozó javaslatát benyújtotta; lásd: Az Európai Bizottság tájékoztatója, „Kérdezz-felelek a földgázipari irányelv (2009/73/EK) módosítására vonatkozó bizottsági javaslatról”, MEMO/17/4422, 2017. november 8. (a 10. kérdésre adott válasz).

195. Másodszor, a fellebbező ténybeli helyzetére tekintettel a megtámadott jogi aktushoz képest több tekintetben is egyedi helyzetben volt. Ezen intézkedés elfogadásának és hatálybalépésének időpontjában a gázvezetékének kiépítése nem pusztán megkezdődött, hanem igen előrehaladott szakaszba ért. Ugyanakkor azonban ezt a gázvezetéket nem lehetett befejezni a földgázpiaci irányelv 49a. cikkében előírt határidő előtt. Következésképpen az új szabályozás közvetlenül alkalmazandó a fellebbezőre, aki két tűz között találta magát: a földgázpiaci irányelvben előírt eltérés és mentesség egyike sem volt alkalmazandó.

196. Nehezen vitatható, hogy *kizárólag* a fellebbező volt ebben a helyzetben a jogi aktus elfogadásának időpontjában. A jövőben egyetlen más társaság sem lesz ilyen helyzetben. Minden egyéb (akár a múltban épült, akár a jövőben kiépítendő) gázvezeték főszabály szerint részesülhet az eltérésben vagy mentességben.

197. Harmadszor, az uniós intézmények – amellett, hogy *tudatában* voltak annak, hogy a fellebbező a megtámadott jogi aktus révén az újonnan megállapított jogi szabályozás hatálya alá fog tartozni – *pontosan azzal a szándékkal* jártak el, hogy a fellebbezőt ezen új szabályozás hatálya alá vonják.[137] Ezenkívül megjegyzem, hogy a fellebbező az elsőfokú eljárásban a Törvényszék által kizárt dokumentumokon kívül több olyan dokumentumot is benyújtott, amelyek arra utalnak, hogy valójában az uniós földgázszabályozásnak a fellebbező tevékenységére való kiterjesztése volt az egyik fő (ha nem az elsődleges) ok, amely az uniós intézményeket a megtámadott jogi aktus elfogadására késztette.[138]

198. Érintőlegesen hozzáteszem, hogy mindez közismertnek tűnik. Úgy tűnik, hogy a megtámadott jogi aktus elfogadásával kapcsolatos újságcikkek és szakirodalom felületes vizsgálata alátámasztja a fellebbező ezzel kapcsolatos érvelését. E tekintetben aligha szükséges rámutatnom arra, hogy a Bíróság a releváns tényállás megállapítása érdekében közismert tényekre is támaszkodhat.[139] Az igazságszolgáltatást gyakran vakként ábrázolják. Ugyanakkor – legalábbis az emlékképeimben – ez az allegóriát nem úgy kell érteni, hogy valami, ami mindenki számára magától értetődő, az igazságszolgáltatás számára nem világos.

199. Negyedszer, figyelembe véve a projekt kivitelezésének előrehaladott állapotát és a fellebbező által a megtámadott jogi aktus elfogadásának időpontjában már megvalósított beruházást, nyilvánvaló, hogy a megtámadott jogi aktus elfogadása azzal a hatással jár, hogy a felperes viszonylag rövid időn belül köteles volt alaposan módosítani a vállalati és pénzügyi szerkezetét, valamint üzleti modelljét, mivel a megtámadott jogi aktust az elfogadásától számított hozzávetőleg 10 hónapos határidőn belül kellett átültetni.[140] Következésképpen meglehetősen egyértelmű, hogy a megtámadott jogi aktus nem pusztán alkalmas arra, hogy a fellebbező piaci helyzetét *jelentős mértékben érintse*, hanem e célt is szolgálja. A fellebbező azt is állította

[137] Lásd az egyéb szabadon hozzáférhető dokumentumok közül: Kérdezz-felelek a földgázipari irányelv (2009/73/EK) módosítására vonatkozó bizottsági javaslatról", MEMO/17/4422, 2017. november 8. (a 8–11. kérdésre adott válaszok), ii. az Európai Parlament kérdéseire az Európai Bizottság képviseletében Arias Cañete által adott válaszok (E-004084/2018[ASW]), 2018. szeptember 24. és iii. European Parliament Research Service Briefing, EU Legislation in Progress, „Common rules for gas pipelines entering the EU internal market", 2019. május 27., 2. o.

[138] Lásd különösen a Cañete energiáért felelős biztos által adott választ és az előző lábjegyzetben említett parlamenti tájékoztatót. Lásd még a Bundesnetzagentur jelen indítvány 43. lábjegyzetében említett határozatát.

[139] Lásd például: 2018. február 28-i Bizottság kontra Xinyi PV Products (Anhui) Holdings ítélet (C-301/16 P, EU:C:2018:132, 78. pont); 2014. március 20-i Bizottság kontra Litvánia ítélet (C-61/12, EU:C:2014:172, 62. pont).

[140] Lásd a megtámadott jogi aktus 2. cikkét. Érdekes módon a tagállamok számára a szétválasztásra vonatkozó rendelkezés (lásd a földgázpiaci irányelv 9. cikkét) átültetésére kétszer olyan hosszú vagy még hosszabb határidőt biztosítottak, mint a földgázpiaci irányelv (lásd annak 54. cikkét) átültetésére.

– anélkül, hogy akár az ellenérdekű felek, akár a beavatkozó felek azt vitatták volna –, hogy a megtámadott jogi aktus az általa korábban kötött különböző megállapodások módosítását teszi szükségessé, ezáltal már létező jogi helyzetet érint. [141]

200. A fenti megfontolások alapján nehezen képzelhető el olyan eset, amelyben a megtámadott jogi aktus általános hatálya ellenére a fellebbező helyzete és a megtámadott jogi aktus között egyértelműbb és konkrétabb kapcsolat állapítható meg. A fellebbező egyes sajátos jellemzői és a megtámadott jogi aktus elfogadásának sajátos körülményei miatt a fellebbező megtámadott jogi aktussal szembeni helyzete a megtámadott jogi aktus révén jelenleg vagy a jövőben a földgázpiaci irányelv szabályainak hatálya alá tartozó minden más vállalkozásétól különbözik.

201. A fentiek tükrében arra a következtetésre jutok, hogy mivel a fellebbező közvetlenül és személyében is érintett, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján kereshetőségi joggal rendelkezik a megtámadott jogi aktussal szemben.

B. A kereset érdeméről

202. A fellebbező a Törvényszékhez benyújtott keresetlevelében hat jogalapot hozott fel a megtámadott jogi aktussal szemben.

203. E jogalapok értékeléséhez az eljárásban részt vevő valamennyi fél által előterjesztett bizonyítékok alapján az általuk előadott érvek részletes jogi és ténybeli értékelése szükséges.

204. Mivel a megtámadott végzés nem tartalmaz ilyen értékelést, a jelen ügyben a per állása nem engedi meg, hogy az ügyet a Bíróság maga is érdemben eldöntse.

205. Következésképpen az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé, a költségekről pedig jelenleg nem szükséges határozni.

VII. Végkövetkeztetés

206. Azt javaslom, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a 2020. május 20-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács végzést (T-526/19, EU:T:2020:210);

– a Nord Stream 2 AG megsemmisítés iránti keresetét nyilvánítsa elfogadhatónak;

– az ügyet érdemi határozathozatal céljából utalja vissza a Törvényszék elé, és

– a költségekről jelenleg ne határozzon.

[141] Lásd még a jelen indítvány fenti 96. pontját.