



Határozatok Tára

PEDRO CRUZ VILLALÓN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. március 1-je¹

C-135/11. P. sz. ügy

**IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH
kontra**

Európai Bizottság

„Fellebbezés — 1049/2001 rendelet — Az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés —
Valamely tagállamtól származó dokumentumok — A tagállam által kinyilvánított tiltakozás —
Az intézményeknek a tagállam tiltakozása indokaira irányuló ellenőrzésének a terjedelme — A bírósági
felülvizsgálat terjedelme és a Törvényszéknek a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférése”

1. Azon két jogalap közül az egyik, amelyekre a jelen, a Törvényszéknek az IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds kontra Bizottság ügyben 2011. január 31-én hozott ítéletével² szemben benyújtott fellebbezés alapul, lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy megerősítse a valamely tagállamból származó dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó, a C-64/05. sz., Svédország kontra Bizottság ügyben 2007. december 18-án hozott ítéletében³ megállapított ítélkezési gyakorlatát. Képletesen szinte azt lehetne mondani, hogy ez a fellebbezés a Svédország kontra Bizottság ítélet végrehajtása, és ezért lehetőséget biztosít a Bíróság számára, hogy újra foglalkozzon az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréssel szülő, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet⁴ 4. cikke (5) bekezdése értelmezésének kényes kérdésével.

2. A második fellebbezési jogalap lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy általánosabb kérdésekről döntsön, nevezetesen – egyfelől – az olyan uniós aktusok bírósági felülvizsgálatának terjedelméről, amelyek kidolgozása során tartalmukat kisebb vagy nagyobb mértékben meghatározó nemzeti dokumentumokat kellett felhasználni, másfelől pedig valamely olyan dokumentum bírósági felülvizsgálatával szemben megkövetelhető közvetlenség fokáról, amelynek hozzáférhetősége jogvita tárgya.

I – Jogsabályi háttér

3. Az 1049/2001 rendelet 2. cikkének értelmében:

„(1) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint

[...]

¹ — Eredeti nyelv: spanyol.

² — A T-362/08. sz. ügy.

³ — EBHT 2007., I-11389. o.

⁴ — HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.

(3) E rendelet az intézmény birtokában lévő, az Európai Unió bármely tevékenységével kapcsolatos minden olyan dokumentumra vonatkozik, amelyet az intézmény állított ki, vagy amely hozzá érkezett, és birtokában van.

[...]

4. Az 1049/2001 rendelet 3. cikke a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza:

„E rendelet alkalmazásában:

- a) »dokumentum«: az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalom;
- b) »harmadik fél«: természetes vagy jogi személy, vagy pedig az érintett intézményen kívüli szervezet, beleértve a tagállamokat, más közösségi vagy a Közösségen kívüli intézményeket és testületeket, valamint harmadik országokat.”

5. Az 1049/2001 rendelet 4. cikke értelmében e területen a következő kivételek alkalmazhatók:

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

- a) a közérdek tekintetében:
 - közbiztonság;
 - védelmi és katonai ügyek;
 - nemzetközi kapcsolatok.
 - a Közösség vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikája,

[...]

(3) [...]

Az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni a döntés meghozatalát követően is, amennyiben a dokumentum közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

(4) A harmadik személyek dokumentumait illetően az intézmény köteles a harmadik személlyel egyeztetni annak megállapítása érdekében, hogy az (1) vagy a (2) bekezdésben felsorolt valamely kivétel alkalmazható-e, kivéve ha egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető, vagy nem tehető közzé [helyesen: hozzáférhetővé tehető, vagy nem tehető hozzáférhetővé].

(5) Bármely tagállam kérheti az intézménytől, hogy előzetes beleegyezése nélkül az intézmény az illető tagállamtól származó dokumentumot ne tegye hozzáférhetővé.

(6) Ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részei közzétehetőek [helyesen: hozzáférhetővé tehető].

(7) Az (1)–(3) bekezdésben megállapított kivételek csak azon időtartam alatt érvényesek, amely alatt a védelem a dokumentum tartalma alapján indokolt. A kivételek maximum 30 éves időtartamra alkalmazhatók. A magánszférára vagy a kereskedelmi érdekekre vonatkozó kivételek hatálya alá eső dokumentumok és a minősített dokumentumok esetében a kivételek szükség esetén ezen időtartam elteltét követően is alkalmazhatók.”

II – A jogvita előzményei

A – A Bizottság iratai között szereplő nemzeti eredetű dokumentumokhoz való hozzáférésre irányuló első kérelem

6. Az IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gmbH, (a továbbiakban: IFAW) az állat- és természetvédelem területén működő nem kormányzati szerv.

7. A Németországi Szövetségi Köztársaság által a 92/43/EGK irányelv⁵ 6. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján benyújtott kérelmet követően a Bizottság 2000. április 19-én kedvező véleményt nyilvánított egy ipari projektnek a Mühlenberger Loch területén – az irányelv alapján védett területen – való megvalósításával kapcsolatban.

8. A Bizottsághoz címzett 2001. december 20-i levelében a fellebbező hozzáférést kért konkrétan a Németországi Szövetségi Köztársasággal, Hamburg városával és a német kancellárral az említett ipari projekt vizsgálata keretében folytatott levélváltás során ezen intézményhez megküldött különböző dokumentumokhoz.

9. Úgy ítélve meg, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése megtiltja, hogy a kérdéses dokumentumokat hozzáférhetővé tegye, a Bizottság 2002. március 26-i határozatában megtagadta a fellebbező hozzáférését bizonyos dokumentumokhoz.

10. Az IFAW megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a szóban forgó határozattal szemben, amelyet a Törvényszék 2004. november 30-án hozott ítéletében elutasított.⁶

11. A Svéd Királyság, beavatkozó a megsemmisítés iránti eljárásban, fellebbezést nyújtott be a Bírósághoz a Törvényszék ítéletével szemben.

12. A Bíróság a fent hivatkozott Svédország kontra Bizottság ügyben 2007. december 18-án hozott ítéletével hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét, valamint megsemmisítette a Bizottság 2002. március 26-án hozott határozatát. A Bíróság megállapította, hogy „amennyiben valamely tagállam élt az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdésében biztosított lehetőséggel, és kérte, hogy valamely tőle származó konkrét dokumentumot előzetes beleegyezése nélkül ne tegyenek hozzáférhetővé, e dokumentumnak az intézmény általi esetleges hozzáférhetővé tételéhez [...] e tagállam beleegyezésének előzetes megszerzése szükséges” (50. pont). A Bíróság továbbá azt is megállapította, hogy „az 1049/2001 rendelet 4. cikke (5) bekezdésének olyan értelmezése, miszerint az a tagállam számára általános és feltétel nélküli vétőjogot biztosít arra, hogy valamely közösségi intézmény birtokában lévő bármely dokumentum hozzáférhetővé tételével szemben pusztán diszkrecionális alapon tiltakozhasson – anélkül, hogy döntését meg kellene indokolnia – egyszerűen annál fogva, hogy a dokumentum e tagállamtól származik, nem egyeztethető össze” az 1049/2001 rendelet céljaival (58. pont). Ezért az szükséges, hogy a tagállam tiltakozása az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében foglalt anyagi jogi kivételek valamelyikén alapuljon, mivel „a közösségi bíróság hatáskörébe tartozik, hogy

5 — A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.).

6 — A T-168/02. sz., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds kontra Bizottság ügyben 2004. november 30-án hozott ítélet (EBHT 2004., II-4135. o.).

azon érintett kérelmére, akivel szemben a megkeresett intézmény a hozzáférést megtagadta, felülvizsgálja, vajon a hozzáférés megtagadását érvényesen lehetett-e az említett kivételekre alapozni, és pedig függetlenül attól, hogy a hozzáférés megtagadása e kivételeknek az intézmény vagy az érintett tagállam általi mérlegeléséből ered-e,” anélkül „hogy – ami az érintettet illeti – a tagállam beavatkozása [érintené] azon határozat közösségi jellegét, amelyet később az intézmény az érintett által az intézmény birtokában lévő valamely dokumentumra vonatkozóan az intézményhez benyújtott hozzáférés iránti kérelemre válaszolva közöl az érintettel” (94. pont).

B – A megtagadott dokumentumokhoz való hozzáférés iránti új kérelem

13. A Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet követően az IFAW ismét előterjesztette a Mühlenberger Loch projekt vizsgálata keretében a német hatóságoktól származó, az említett intézmény által kapott dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmét.

14. Több cselekményt követően 2008. június 19-i határozatával a Bizottság hozzáférhetővé tette a fellebbező által kért összes dokumentumot, kivéve a német kancellár által a Bizottság elnökéhez intézett 2000. március 15-i levelet (a továbbiakban: a német kancellár levele), mivel a német hatóságok megtiltották e dokumentum hozzáférhetővé tételét.⁷

15. A 2008. június 19-i határozat szerint a német hatóságok kijelentették, hogy a német kancellár levelének hozzáférhetővé tétele a Németországi Szövetségi Köztársaság nemzetközi kapcsolataival, illetve gazdaságpolitikájával kapcsolatban – az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának harmadik és negyedik francia bekezdése értelmében – veszélyeztetné a közérdek védelmét.

16. Másrészt a német hatóságok közölték, hogy a német kancellár levelének hozzáférhetővé tétele az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése értelmében súlyosan veszélyeztetné a Bizottság döntéshozatali eljárásának védelmét.

17. Az IFAW a 2008. június 19-i határozat megsemmisítése iránti keresetet nyújtott be, amelynek alapján meghozták a jelen eljárásban megtámadott ítéletet. E kereset lényegében az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontja harmadik és negyedik francia bekezdésének, illetve 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésének megsértésén alapult.

C – A Törvényszék jelen eljárásban megtámadott ítélete

18. A Törvényszék megvizsgálta a német hatóságok által az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése értelmében megfogalmazott tiltakozást, és megállapította, hogy a szóban forgó bekezdés a tagállam előzetes beleegyezését a dokumentum hozzáférhetővé tételének feltételévé teszi, jóllehet a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet szerint az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése nem biztosít a tagállam számára általános és feltétel nélküli vétőjogot arra, hogy valamely közösségi intézmény birtokában lévő bármely dokumentum hozzáférhetővé tételével szemben pusztán diszkrecionális alapon tiltakozhasson – anélkül, hogy döntését meg kellene indokolnia – egyszerűen annál fogva, hogy a dokumentum e tagállamtól származik.

19. Ezen ítélkezési gyakorlatot a jelen ügyre alkalmazva (amelynek értelmében egyébként emlékeztetni kell arra, hogy ha valaki, aki az információt kéri, az Unióhoz fordul, akkor közösségi aktust kér), a tagállam által adható szükséges indokolás tartalmára és a szóban forgó indokolás Unió általi ellenőrzése lehetőségének terjedelmére is kiterjesztette vizsgálatát a Törvényszék, és arra a következtetésre jutott, hogy az uniós bíróság vizsgálata nem korlátozódik a *prima facie* vizsgálatra, és

⁷ — Összesen nyolc, Hamburg városától és a Németországi Szövetségi Köztársaságtól származó dokumentumot tettek hozzáférhetővé.

semmi akadályozza meg a Bizottság megtagadó határozatának teljes vizsgálatát, amely határozatnak tiszteletben kell tartania többek között az indokolási kötelezettséget, és amelynek az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében előírt kivételek alkalmazhatóságára vonatkozó – az érintett tagállam által elvégzett – tartalmi értékelésen kell alapulnia.

20. Ezt követően a Törvényszék az említett rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának negyedik francia bekezdésében előírt, a tagállam gazdaságpolitikáját érintő közérdek védelmére vonatkozó hozzáférési jog alóli kivételekre alapított kifogást vizsgálta meg, és megállapította, hogy ez esetben a Németországi Szövetségi Köztársaság részére széles mérlegelési jogkört kell elismerni, mivel az uniós bíróság felülvizsgálata az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények tárgyi pontosságának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára korlátozódik.

21. Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának negyedik francia bekezdésében meghatározott, valamely tagállam gazdaságpolitikáját érintő közérdek védelmére vonatkozó hozzáférési jogi kivételekre alapított kifogást illetően a Törvényszék megállapította, hogy a német hatóságok által adott indokolás a rövidsége ellenére elegendő volt ahhoz, hogy az IFAW értékelhesse a szóban forgó dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásának indokait, és hogy az uniós bíróság elvégezhesse feladatát, a jogszerűség felülvizsgálatát.

22. A Törvényszék megállapította, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet az e kérelemben meghatározott minden egyes dokumentum vonatkozásában megvizsgálták. Különösen azt emelte ki, hogy az idő múlása nem érintette a német hatóságok által hivatkozott, a bizalmas jellegre vonatkozó indokokat.

III – A fellebbezés: a Bíróság előtti eljárás

23. 2011. március 18-án az IFAW megtámadta a Törvényszék ítéletét. Fellebbezése két jogalapon alapul:

- a) Téves jogalkalmazás, mivel a Törvényszék nem ismerte el, hogy a Bizottságnak – annak ellenőrzése érdekében, hogy a Németország általi megtagadás alátámasztására hivatkozott indokok a 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt valamely kivétel hatálya alá tartoznak-e – teljes vizsgálatot kellett volna lefolytatnia.
- b) Téves jogalkalmazás a Törvényszék által a tagállami megtagadás tekintetében végzendő felülvizsgálat jellegét és terjedelmét illetően. E jogalap két részre oszlik: 1) Eljárási kérdésekre, az indokolási kötelezettség tiszteletben tartására, a tények tárgyi pontosságára, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára korlátozódó leszűkített vizsgálat meg nem felelésére. 2) Annak szükségességére, hogy a Törvényszéknek közvetlenül hozzá kellett volna férnie a vitatott dokumentumhoz.

24. Az IFAW először is azt állítja, hogy a Törvényszék nem vette kellőképpen figyelembe, hogy – amint azt a Bíróság is megállapította a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 76. pontjában – az 1049/2001 rendelet 4. cikke értelmében „a tagállam [...] csupán a közösségi döntésben való részvételi jogosultsággal rendelkezik,” kiemelve, hogy a határozat végső soron uniós határozat. Az IFAW tekintetében a szóban forgó határozatot a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet értelmében a következő szabályokat követve kell elfogadni: a) jóhiszemű párbeszéd az intézmény és az érintett tagállam között; b) beleegyezés vagy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében szereplő kivételekre alapított tiltakozás a tagállam részéről; c) a jóhiszemű párbeszéd lezárása; d) azon hivatkozott indokok vizsgálata az intézmény részéről, amelyekre a végleges határozatban utalni kell; e) a végleges határozat elfogadása. Ezen eljárás során az IFAW szerint a Bíróság megköveteli, hogy az intézmény kimerítően és teljességgel vizsgálja meg a

tagállam megalapozott tiltakozását. Ez a vizsgálat három szakaszból áll: a) annak ellenőrzése, hogy a tiltakozás az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt kivételeken alapul-e; b) annak ellenőrzése, hogy a tagállam indokolta-e álláspontját; c) annak értékelése, hogy a hivatkozott kivételek és indokok alkalmazhatók-e az érintett dokumentumra.

25. A Törvényszék elmulasztotta a harmadik és egyben utolsó lépést, amikor a Bíróság által megállapítottakkal szemben arra a következtetésre jutott, hogy „nem szükséges eldönteni azt a kérdést, hogy a Bizottság [...] a tagállam által hivatkozott megtagadási indokok *prima facie* vizsgálatára vagy azok teljes vizsgálatára volt-e köteles” (a megtámadott ítélet 84. pontja). Az IFAW szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a Bíróság nagytanácsának ítéletét, így módon közvetetten bevezetve azon tagállam vétőjogát, amely így végső soron a kérelmezett dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó határozatot hozza majd meg.

26. Az IFAW szerint a teljes vizsgálat hiányában az intézmény azt kockáztatja, hogy olyan dokumentumokhoz való hozzáférést tagad meg, amelyek tekintetében esetleg nem állnak fenn ténylegesen a tagállam által hivatkozott kivételek. Véleménye szerint ez a helyzet a megtámadott határozat esetében, amelyben a „nemzetközi kapcsolatokra” alapított, a tagállam, következőképpen a Bizottság által hivatkozott kifogás egyáltalán nem állta meg a helyét, mivel semmiféle harmadik állam nem vett részt azon tárgyalásokon, amelyek keretében a kérelmezett dokumentum létrejött.

27. Másodlagosan az IFAW azt állítja, hogy a Törvényszék köteles teljes vizsgálatot végezni megfelelő formában. A megtámadott ítéletben megállapításra került, hogy a vizsgálandó kérdés valójában nem „azon vizsgálat típusára vonatkozik, amelynek elvégzésére [...] a Bizottság jogosult volt”, hanem „a felülvizsgálat azon típusá[ra] [...], amelyet az uniós bíróság a szóban forgó dokumentumhoz való hozzáférésre vonatkozó bizottsági határozat vonatkozásában jogosult lefolytatni” (86. pont). Az IFAW azt állítja, hogy ezzel a Törvényszék azt hangsúlyozta, hogy ha a Bizottság nem végzi el a tagállam tiltakozásának teljes vizsgálatát, akkor ezt a Törvényszéknek kell véghezvinnie. Még azt feltételezve is, hogy a Bizottság nem volt köteles elvégezni e teljes vizsgálatot (amit az IFAW elutasít), a Törvényszéknek tiszteletben kellett volna tartania a fenti 24. pontban hivatkozott három fokozatot. Amiből szükségszerűen az következik, hogy a Törvényszéknek el kell rendelnie a dokumentum benyújtását az eljárásban, a célból, hogy maga ellenőrizhesse, hogy léteznek-e, következőképpen alkalmazhatók-e az intézmény által kifogásként felhozott és eredetileg a tagállam által hivatkozott kivételek.

28. Az IFAW szerint, ha a Törvényszék az utolsó fok, amely teljes felülvizsgálatot végezhet, akkor garantálnia kell a Bizottság határozata jogszerűségét és valódiságát, és e kötelezettségét mindaddig nem teljesítheti, ameddig nem látta és nem elemezte a szóban forgó dokumentumot.

29. Az IFAW azt állítja, hogy a Törvényszék nem csak azt állapította meg, hogy nem szükséges a dokumentum benyújtása, hanem ellentmondásba is keveredett. Mégpedig azért, mert miután megállapította, hogy ő az egyetlen intézmény, amely jogosult a teljes vizsgálat elvégzésére, a Törvényszék egy lépést visszalépett, amikor kijelentette, hogy valamely tagállam általi megtagadás esetén tiszteletben kell tartania azt a széles mérlegelési jogkört, amellyel a tagállam rendelkezik, így módon korlátozta saját felülvizsgálatának terjedelmét, amely így az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények tárgyi pontosságának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatában merült ki. Ezzel végső soron a tagállam tekintetében vétőjog került elismerésre.

30. Az IFAW tehát a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését, a bizottsági határozat megsemmisítését kéri, valamint azt, hogy a Bizottságot kötelezzék a költségek viselésére.

31. A Bizottság a fellebbezésre vonatkozó válaszbeadványában először is azt állítja, hogy nem vitatja az IFAW-nak a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletre vonatkozó elemzését a Bizottság ellenőrzési kötelezettségét illetően, ugyanakkor az ellenőrzési eljárás három szakaszának tekintetében a Bizottság továbbra is fenntartja a Törvényszék előtt már képviselt álláspontját, miszerint: a) konzultált a nemzeti hatóságokkal, amelyek b) az 1049/2001 rendeletben előírt bizonyos kivételekre hivatkozva tiltakoztak, és c) miután a Bizottság bizonyította, hogy a kivételek és az indokolás *prima facie* jogszerű volt, indokolt határozatot fogadott el.

32. A Törvényszékkel szemben felhozott azon kifogást illetően, miszerint elmulasztotta az eljárás harmadik szakaszát, a Bizottság azt állítja, hogy e kifogás megalapozatlan, és nyilvánvalóvá teszi, hogy a fellebbező nem értette meg a Törvényszék állásfoglalását. A Bizottság szerint ez az állásfoglalás tökéletesen megfelelt a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletnek.

33. A Bizottság rámutat, hogy a megtámadott ítélet 81. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy „[a]mennyiben a Bizottság nem tiltakozik a szóban forgó dokumentum hozzáférhetővé tételével szemben, és a határozatában a tagállam által hivatkozott indokokra utal, az uniós bíróságnak az e tagállam által előterjesztett és az említett határozatban megismételt indokokat kell megvizsgálnia.” Ezért, amikor a Törvényszék megállapítja, hogy „nem szükséges eldönteni azt a kérdést, hogy a Bizottság [...] a tagállam által hivatkozott megtagadási indokok *prima facie* vizsgálatára vagy azok teljes vizsgálatára volt-e köteles” (84. pont), illetve hogy nem ez a „releváns” kérdés, valójában nem annyira vétőjogot határoz meg, hanem inkább kimondja, hogy az intézmény határozatának az 1049/2001 rendeletben rögzített kivételeken kell alapulnia, függetlenül attól, hogy ezek a kivételek az intézmény vagy az érintett tagállam általi értékelésükön alapulnak-e. Amikor az intézmény megvizsgálja („ellenőrzi”), hogy a tagállam által hivatkozott kivételek és indokok *prima facie* jogszerűen ilyenek, az ügy körülményeire tekintettel, és ezen indokokat a végleges határozatban nyilvánvalóvá teszi, ezen indokok már az intézmény indokai, és bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik, eredetüktől függetlenül. A Törvényszék tehát kifejezetten klasszikus álláspontot képviselt, amikor megállapította, hogy az intézménynek nyilvánvalóvá teszik határozatuk indokait, és az uniós bíróság megvizsgálja azokat. Ezzel végrehajtásra kerülnek a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben megállapított szabályok.

34. A második fellebbezési jogalapot illetően a Bizottság azt állítja, hogy az egy félreértésen alapul. Véleménye szerint a fellebbező vélhetően összetéveszti a „felülvizsgálat” fogalmát a „hozzáférhetővé tétel” fogalmával. Ez azt jelenti, hogy az uniós bíróság nem végezhet teljes felülvizsgálatot az érintett dokumentumok vizsgálata nélkül. Függetlenül az uniós bíróságra ezáltal esetleg háruló munkatehertől, valamint attól a tényről, hogy e megállapítás nem veszi figyelembe a határozathozatali hatáskör diszkrecionális jellegét a vizsgálati eszközök tekintetében, a dokumentumok benyújtását is beleértve, a Bizottság úgy ítéli meg, hogy e megállapítás a megsemmisítés iránti kereset és az uniós bíróság felülvizsgálata jellegének eltorzításával lenne egyenértékű a Szerződés 263. cikke rendelkezéseinek vonatkozásában. A fellebbezési jogalap lényegében arra kényszerítené az uniós bíróságot, hogy szisztematikusan átvegye a határozat elfogadására jogosult intézmény helyét.

35. A Törvényszék által gyakorolt felülvizsgálat jellegét illetően a Bizottság azt állítja, hogy a fellebbező téved a Törvényszék álláspontját illetően, mivel ez utóbbi nem állítja, hogy az korlátozott, és a tagállam széles mérlegelési jogkörét tiszteletben tartó felülvizsgálatra kell szorítkoznia. Épp ellenkezőleg, a megtámadott ítélet 87. és 88. pontjából az következik, hogy a Törvényszék – a Bizottság szerint – nem ítéli meg úgy, hogy nem jogosult teljes vizsgálat elvégzésére.

36. Végül, a Bizottság azt állítja, hogy a megtagadó határozatban említett kivétel, amelyet a Törvényszék megvizsgált, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szereplő kivétel, nevezetesen „a Közösség vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikája”. A Sison kontra Tanács ügyben hozott ítéletben⁸, amely valamely dokumentum hozzáférhetővé tételének a Tanács általi, a 4. cikk (1) bekezdésének a) pontjára alapított megtagadására vonatkozott, a Bíróság kimondta, hogy a „Tanács részére széles mérlegelési mozgásteret kell elismerni annak meghatározásában, sértheti-e a közérdeket az e kivételekkel érintett tárgykörökbe tartozó dokumentum hozzáférhetővé tétele” (34. pont), majd megállapította, hogy az ilyen határozat általa történő felülvizsgálata az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények tárgyi pontosságának, valamint

8 — A C-266/05. sz., Sison kontra Tanács ügyben 2007. február 1-jén hozott ítélet (EBHT 2003., I-1233. o.).

a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára korlátozódik. A megtámadott ítélet 104. és 105. pontja ezen ítélkezési gyakorlatra hivatkozik. Következésképpen, a Törvényszék a hivatkozott kivétel jellege miatt fogadta el a tagállam számára elismert széles mérlegelési mozgásteret. A Bizottság szerint tehát a második fellebbezési jogalapot is el kell utasítani.

37. A fenti indokok alapján a Bizottság a fellebbezés elutasítását kéri, valamint azt, hogy a fellebbezőt kötelezzék a költségek viselésére.

IV – Értékelés

38. A jelen fellebbezés lényegében a közigazgatási tevékenység ellenőrzésének kérdését két eltérő szemszögből veti fel. Egyfelől (első jogalap) azon „ellenőrzés” vonatkozásában, amelyet az uniós intézményeknek kell végezniük, illetve végezhetnek a tagállamoknak az Unió birtokában lévő saját dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó határozatai tekintetében. Másfelől (második jogalap), azon bírósági felülvizsgálat vonatkozásában, amelyet az uniós bíróságoknak kell végezniük, illetve végezhetnek az uniós intézményekhez benyújtott, a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférésre irányuló kérelmekre vonatkozó végleges határozatok tekintetében.

A – Az első fellebbezési jogalap: a Bizottság vizsgálatának jellege és terjedelme az érintett tagállam által a hozzáférhetővé tétellel szembeni tiltakozás alátámasztására hivatkozott indokok tekintetében

39. Amint az a 23. a) pontban megállapításra került, az IFAW első fellebbezési jogalapjának keretében a Törvényszék általi téves jogalkalmazásra hivatkozik, mivel ez utóbbi nem állapította meg, hogy a Bizottságnak Németország megtagadó határozatát kimerítően meg kellett volna vizsgálnia a célból, hogy ennek indokai az 1049/2001 rendelet 4. cikkében rögzített kivételek alá tartoznak-e.

40. Először is arra kell emlékeztetni, hogy az 1049/2001 rendelet értelmében, amennyiben az uniós intézmények dokumentumairól van szó, kizárólag ezek rendelkeznek hatáskörrel annak megállapítására, hogy valamely konkrét tényállásban alkalmazhatók-e a rendelet 4. cikkében előírt kivételek. Ezzel szemben, a „harmadik személyek” dokumentumai esetében a 4. cikk (4) bekezdése elismeri ezek birtokosai tekintetében az egyeztetéshez való jogukat „annak megállapítása érdekében, hogy [a 4. cikk] (1) vagy (2) bekezdés[é]ben felsorolt valamely kivétel alkalmazható-e.”

41. Végül, ha a szóban forgó harmadik személy valamely tagállam, a rendelet 4. cikkének (5) bekezdése elismeri azon lehetőségét, hogy „kérheti [...] hogy előzetes beleegyezése nélkül [...] ne tegy[ék] hozzáférhetővé” az Unió birtokában lévő dokumentumot. Ez az a különös rendelkezés, amelynek értelmezése ismét a jelen ügy tárgya.

42. Az e cikk által felvetett fogas kérdések jó részével már foglalkozott a Bíróság a Svédország kontra Bizottság ügyben 2007. december 18-án hozott ítéletében, amelyből közvetlenül következik a Törvényszéknek a jelen ügyben megtámadott ítélete. Senki nem tudná megmondani, hogy azzal, hogy foglalkozott e kérdésekkel, meg is oldotta-e azokat, mivel a szóban forgó rendelkezés egyáltalán nem jelentéktelen értelmezési nehézségeket támaszt.⁹

9 — Amint azt Poiães Maduro főtanácsnok kiemelte a Svédország kontra Bizottság ügyben ismertetett indítványában, a rendelet 4. cikke (5) bekezdése szövegének kétértelműsége, amint azt a dán kormány helyénvalóan hangsúlyozta, megfelel annak a „konstruktív kétértelműségnek”, amely a közösségi jogalkotó általi elfogadását egyáltalán lehetővé tette. Ha ez a szükségszerűség a rendelkezés jelentése „politikai” értelmezése elégséges indokának minősül, nem minősülhet annak a rendelkezés jogi értelmezése tekintetében, amely az egyetlen értelmezés, amelyet valamely bíróság adhat. Ráadásul, ez a megközelítés egyöntetű a rendelkezés értelmezési nehézségeinek értékelésében. A Poiães Maduro főtanácsnok indítványának 20. lábjegyzetében szereplő hivatkozáson túl [Heliskoski, J. y Leino, P., «Darkness at the break of noon: the case law on Regulation n° 1049/2001 on access to documents», *CMLR*, 43. kötet (2006), 735. és ezt követő oldalak], idézni lehet még: Guichot, E., *Transparencia y acceso a la información en el Derecho Europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2011, 123. és ezt követő oldalak, amely szerző szintén figyelmet fordít a hatályos szabályozás reformjának perspektíváira. Hasonlóképpen: Leino, P., „Case C-64/05 P, *Kingdom of Sweden v. Comisión of the European Communities and Others*, Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 18 December 2007” *CMLR*, 45. kötet (2008), 1469. és ezt követő oldalak).

43. Az 1049/2001 rendelet 5. cikkének (4) bekezdése biztosítja a tagállam számára annak lehetőségét, hogy *kérje*, hogy valamely saját dokumentumát ne tegyék hozzáférhetővé beleegyezése nélkül. Első ránézésre a rendelkezés értelme mintha csak az lenne, hogy két lehetséges magatartásra vonatkozik, amelyek ráadásul kölcsönösen kizárják egymást. A) Egyszerű kérelem, amely figyelembe vehető, vagy sem, vagy B) olyan követelmény, amely önmagában úgy jelenik meg, mint vétőjog, amelynek gyakorlásához csak magának a tagállamnak az akarata szükséges.

44. Véleményem szerint a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet kétség kívül megpróbálta feloldani ezt az alternatívát. Ezt olyan megállapításon keresztül tette, amely maga is értelmezési nehézségeket vet fel. Ettől függetlenül el kell ismerni, hogy a szóban forgó ítélet előrelépést jelent az e területre vonatkozó uniós jogrendszer racionalizálásában.¹⁰ A Bíróság lényegében az ahhoz szükséges jogszabályi és fogalmi alapot szándékozott levezetni az 1049/2001 rendelet szelleméből, hogy – mindenek ellenére – egy olyan harmadik megoldást adjon, amely alkalmas arra, hogy feloldja ezen ellentmondást.

45. Jóllehet elismerve a szándék kockázatosságát, úgy vélem, hogy a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében a Bíróság olyan ítélkezési gyakorlatot rögzített, amely nagyjából a következő pontokban foglalható össze.

46. Először is, a Bíróság úgy fogja fel e rendelkezés értelmét, hogy ez inkább egy eljárást előíró szabály, mintsem a hatáskörök megosztása (93. pont). Konkrétan egy olyan eljárásról van szó, amelyben a tagállam és a Bizottság „vesz részt” (93. pont). A dokumentumhoz való hozzáférés esetleges megtagadása azonban – és ezt hangsúlyozni kell – szigorúan a Bizottságnak betudható aktus (94. pont).

47. Másodszorban, és a fentiekkel összhangban, a tagállam „kérelme” nem „általános és feltétel nélküli vétőjog” jellegű (75. pont). Következésképpen, a tagállammal szemben mindenekelőtt az a követelmény, hogy „megindokolja” esetleges tiltakozását (87. pont). Ráadásul, ezt a tiltakozást az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében felsorolt kivételek valamelyikére hivatkozva kell megindokolni (88. pont).

48. Harmadszorban a Bíróság – és kétségtelenül ez a legkényesebb pont, amelyre a jelen fellebbezési jogalap is irányul – láthatóan a Bizottság részvételét az előzőleg a tagállammal szemben megállapított feltételek „ellenőrzésére” korlátozza (89. pont). Más szóval, hogy létezik indokolás, ezt nyilvánossá tették, és hogy az indokolás a hivatkozott kivételeken alapul-e. Kétségtelen, hogy a Bizottságnak is meg kell adnia saját indokolását, végső soron azonban ezen indokolás ugyanaz lehet, sőt, ugyanannak kell lennie, mint amelyet a tagállam adott meg számára (90. pont).

49. Végül, és negyedszorban, megállapításra került, hogy a Bizottság által elfogadott határozat bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti (89. és 90. pont). Ez utóbbi elem már kétségtelenül kapcsolódik a második fellebbezési jogalaphoz.

50. Az IFAW azt állítja, hogy a Törvényszék fellebbezéssel megtámadott ítélete újra bevezeti a vétő azon lehetőségét, amely már meghaladottnak minősült a „kibocsátói szabálynak” az 1049/2001 rendelet hatályba lépése általi eltörlésével, amint az a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 59. pontjában kifejezetten megállapításra került. Az IFAW szerint ez a visszalépés abból a tényből ered, hogy a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a tagállamnak valamely saját dokumentuma hozzáférhetővé tételével szembeni tiltakozása Bizottság általi „ellenőrzése” minden további nélkül a formális és eljárásjogi kérdésekre korlátozódhat, anélkül hogy szükséges lenne ezt a tiltakozás alapjának kimerítő és aprólékos, az 1049/2001 rendeletben előírt kivételek fényében végzett vizsgálatra kiterjeszteni.

10 — A Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítélettel kapcsolatban számos olyan tanulmány született, amely a Bíróság által választott megoldást fejti ki és elemzi. A fenti lábjegyzetben idézettekén kívül a következőket lehet még – többek között – megemlíteni: Diamandouros, N., „Openness and Acces to Documents”, *EStAL*, 4/2008, Schadtler, K., „Informationsfreiheit und Verwaltungstransparenz in Europa: Das Recht auf Zugang zu Dokumenten aus den EG-Mitgliedstaaten auf dem Prüfstand – Zugleich eine Besprechung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 18. Dezember 2007, Rs. C-64/05 P”, *DöV* (2008), 455. és ezt követő oldalak, Wegener, W.B., „Art. 15, Rn. 19-22”, in Callies/Ruffert, *EUV. EGV Kommentar*, C. H. Beck, Munich, 4. kiadás, 2011.

51. Álláspontom szerint, és csatlakozva a Bizottság véleményéhez, a fenti következtetés a megtámadott ítélet téves olvasatából ered. A fellebbező ugyanis figyelmét a Törvényszék azon megállapítására összpontosította, miszerint „nem szükséges eldönteni azt a kérdést, hogy a Bizottság [...] a tagállam által hivatkozott megtagadási indokok *prima facie* vizsgálatára vagy azok teljes vizsgálatára volt-e köteles” (a megtámadott ítélet 84. pontja), amiből az IFAW arra következtet, hogy a Törvényszék azt állapította meg, hogy a Bizottság nem köteles ellenőrizni, hogy az 1049/2001 rendeletben szereplő, a tagállam által hivatkozott kivételek ténylegesen alkalmazhatók-e az adott ügyben.

52. Véleményem szerint e következtetés egyáltalán nem vonható le a megtámadott ítélet megfogalmazásából.

53. A Törvényszék ugyanis ítéletének 79. pontjában kiemeli, hogy „[a] Bizottság a dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadó határozat megalkotójaként felelős ezen határozat jogszerűségéért.”

54. E jogszerűség az 1049/2001 rendeletben előírt kivételek valamelyikének megfelelően indokolt alkalmazhatóságából következik. Egyértelmű, hogy a megtagadó határozat „kibocsátójának” minőségében a Bizottságra hárul annak értékelése, hogy e kivételek ténylegesen alkalmazhatók-e, vagy sem. A Bizottság éppen úgy alkothat saját véleményt, mint ahogyan magáévá teheti az érintett tagállam véleményét. Mindkét esetben nyilvánvaló, hogy a megtagadó határozatot alátámasztó indokoknak eredetüktől függetlenül elegendőnek kell lenniük ahhoz, hogy valamely, az Uniónak betudható határozatot indokoljanak. A Törvényszék éppen erre a pontra összpontosította figyelmét, amikor hangsúlyozta, hogy ha – amint az a vizsgált tényállás esetében történt – a Bizottság magáévá tette a tagállam által adott indokokat, köteles ezeket feltüntetni a megtagadó határozatban.

55. Ezzel a Törvényszék szigorúan tartotta magát a nagytanács által a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben megállapítottakhoz.

56. A Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 88. pontja ugyanis egyértelművé tette, hogy az intézmény és az érintett tagállam közötti, a rendeletben előírt kivételek lehetséges alkalmazása vonatkozásában folytatott jóhiszemű párbeszédet követően „[a]z intézmény [...] nem tehet eleget a tagállam által a tőle származó dokumentum hozzáférhetővé tételével szemben kinyilvánított tiltakozásnak, ha e tiltakozás minden indokolást nélkülöz, vagy ha az előadott indokolást nem az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében felsorolt kivételekre hivatkozva fogalmazták meg. Ha az érintett tagállam az intézmény általi ez irányú kifejezett felszólítás ellenére továbbra sem ad indokolást, az intézmény – amennyiben úgy ítéli meg, hogy az említett kivételek egyike sem alkalmazható – köteles a kért dokumentumhoz való hozzáférést megadni.”

57. A Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 89. pontja megfogalmazásában „maga az intézmény köteles megindokolni a hozzáférés iránti kérelem benyújtójával szemben hozott, a hozzáférést megtagadó határozatát.” Ez azt jelenti, hogy a megtagadás indokolása elengedhetetlen. Amennyiben azok az indokok, amelyeken végül a megtagadás alapul, azonosak a tagállam által hivatkozottakkal, „az intézmény a határozatában nem csupán az érintett tagállamnak a kért dokumentum hozzáférhetővé tételével szembeni tiltakozására köteles utalni, hanem arra is, hogy e tagállam milyen okokra hivatkozott annak megállapítása érdekében, hogy alkalmazni kell a rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében előírt, a hozzáférési jog alóli kivételek valamelyikét. E magyarázatok teszik ugyanis lehetővé a kérelmező számára, hogy megértse a hozzáférés vele szembeni megtagadásának eredetét és okait, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig azt, hogy a ráruházott felülvizsgálati jogkört adott esetben gyakorolja” (az idézett pont).

58. Ez azt jelenti, hogy a megtagadó határozat indokolása tekintetében szükséges, de ugyanakkor elégséges is, hogy az intézmény nyilvánvalóvá tegye a tagállam által az 1049/2001 rendeletben előírt kivételek valamelyike alkalmazhatósága igazolása céljából adott indokokat. Ez történt a jelen ügyben is, mivel a Bizottság figyelembe vette a Szövetségi Köztársaság által hivatkozott indokokat, azokat a magáévá tette, és elégségesnek ítélte végleges megtagadó határozata igazolásához, amelyért mint uniós aktusért a Bizottság felelős.

59. E körülményekre figyelemmel a megtámadott ítélet 86. pontjában tett megállapítást úgy kell értelmezni, hogy a vizsgált ügy körülményeire tekintettel nem a Bizottság által a tagállam által hivatkozott indokok vonatkozásában végzett vizsgálat típusa a releváns, hanem inkább a szóban forgó indokolás érdemi bírósági felülvizsgálata.

60. Végző soron véleményem szerint nyilvánvaló, hogy a Bizottság tartotta magát a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben rögzített ítélkezési gyakorlathoz, amikor a Németországi Szövetségi Köztársaság által hivatkozott indokokat látva ezeket a végleges megtagadó határozat indoklásaként magáévá tette, lehetővé téve ily módon, hogy, a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet már hivatkozott 89. pontja megfogalmazása szerint, „a kérelmező [...] megértse a hozzáférés vele szembeni megtagadásának eredetét és okait, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig azt, hogy a ráruházott felülvizsgálati jogkört adott esetben gyakorolja”.

61. Következésképpen úgy ítélem meg, hogy az első fellebbezési jogalapot el kell utasítani, mivel az IFAW által hivatkozottakkal szemben a Törvényszék, annak megállapításával, hogy a Bizottság jogszerűen járt el, amikor a tagállam által a szóban forgó dokumentumhoz való hozzáférés elkerülése céljából az érintett tagállam által adott indokolást tüntette fel, a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben megállapított ítélkezési gyakorlatot követte, amely ítélet szerint ezen indokolás a Bizottság kötelessége az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdésében előírt határozathozatali eljárás keretében, ahol is kizárólag a szóban forgó rendeletben előírt kivételeken alapuló indokokat veheti figyelembe.

B – Második fellebbezési jogalap: a bírósági felülvizsgálat jellege és terjedelme

62. Második fellebbezési jogalapjában a fellebbező azt állítja, hogy a megtámadott ítéletben a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a tagállami tiltakozás vonatkozásában végzendő felülvizsgálat jellegét és terjedelmét illetően. E jogalap első része a Törvényszék által a megtagadó határozat tekintetében végzett felülvizsgálat korlátozott jellegét kifogásolja, amely felülvizsgálat az IFAW szerint nem jogszerűen szorítkozott a határozathozatali eljárási szabályainak betartására, a tényeknek megfelelő indokolás meglétére, valamint a mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányára.

63. A Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet már eloszlatozott minden lehetséges kétséget az intézmény által megtagadott hozzáférés iránti kérelem benyújtója tekintetében biztosított bírói jogvédelem vonatkozásában. Ezen ítélet 90. pontjában ugyanis a nagytanács megállapította, hogy „amennyiben a tagállam indokolást adva tagadja meg a kérdéses dokumentumhoz való hozzáférés engedélyezését, és következésképpen az intézmény kénytelen elutasítani a hozzáférés iránti kérelmet, annak benyújtóját – többek között az IFAW által kifejezett félelmekkel ellentétben – megilleti a bírói jogvédelem”.

64. Mint bírói jogvédelem – amely tiszteletben tartja az Alapjogi Charta 47. cikke által biztosított hatékony jogorvoslathoz való jog tartalmát –, e felülvizsgálat a megtámadott aktus vagy rendelkezés jogszerűsége anyagi jogi és érdemi vizsgálatát foglalja magában, tehát a nagytanács joggal emelte ki, hogy végző soron a megtagadó határozat uniós aktus, következésképpen teljes terjedelmében az uniós jog hatálya alá tartozik.

65. Ugyanez került megállapításra a jelen ügyben megtámadott ítéletben, amelynek 87. pontja értelmében „[a]z ilyen megtagadó határozat jogszerűségének bírósági felülvizsgálatát illetően [...] a Svédország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 94. pontjából kitűnik, hogy az uniós bíróság hatáskörébe tartozik, hogy azon kérelmező kérelmére, akivel szemben a megkeresett intézmény a hozzáférést megtagadta, felülvizsgálja, vajon a hozzáférés megtagadását *érvényesen lehetett-e* az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében foglalt kivételekre *alapozni* [¹¹], és pedig függetlenül attól, hogy a hozzáférés megtagadása e kivételeknek az intézmény vagy az érintett tagállam általi mérlegeléséből ered-e”.

11 — Kiemelés tőlem.

66. „Ebből következik, hogy a Bizottság állításával ellentétben az 1049/2001 rendelet 4. cikke (5) bekezdésének alkalmazása miatt az uniós bíróság vizsgálata nem korlátozódik a *prima facie* vizsgálatra. E rendelkezés alkalmazása tehát nem akadályozza meg a Bizottság megtagadó határozatának teljes vizsgálatát, amely határozatnak tiszteletben kell tartani többek között az indokolási kötelezettséget, és amelynek az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében előírt kivételek alkalmazhatóságára vonatkozó – az érintett tagállam által elvégzett – tartalmi értékelésen kell alapulnia.”

67. A fenti megfontolások közül egyik sem támasztja alá az IFAW azon állítását, miszerint a Törvényszék azt állapította volna meg, hogy a megtagadó határozat bírósági felülvizsgálatának nem kell olyan részletesnek és kiterjedtnek lennie, mint az elé terjesztett bármely uniós aktus vagy rendelkezés tekintetében végzett felülvizsgálatnak. Másképp ugyanis nem is lehetne, tekintettel az ügyben szereplő alapvető jog jelentőségére, mivel nem felejtendő el, hogy a közigazgatással szembeni jogorvoslati jog, a jogszerűség elvével együtt az egyik pillér a jogállam megszilárdulása történeti folyamatában, amelynek hagyománya és elvei szintén az Unió alapját képezik (EUSZ 2. cikk).

68. Az más kérdés, hogy a jelen esetben a Törvényszék ténylegesen az e névhez méltó bírósági felülvizsgálatot végzett-e, amely megfelel a jelenleg az Alapjogi Charta 47. cikkében biztosított bírósági felülvizsgálathoz való jog tartalmának. Ami ezen második fellebbezési jogalap második részéhez kapcsolódik, előbb egy másik kérdés feltételét követeli meg, nevezetesen annak a kérdését, hogy szükséges volt-e, hogy a Törvényszék közvetlenül hozzáférhessen a vitatott dokumentumhoz.

69. E tekintetben, véleményem szerint, a fellebbezést el kell fogadni.

70. Álláspontom szerint az IFAW jogosan állítja, hogy a Törvényszéknek a zárt tárgyaláson történő vizsgálat tekintetében el kellett volna rendelnie a vitatott dokumentum benyújtását annak vizsgálata céljából, hogy fennállnak-e, következésképpen alkalmazhatók-e az intézmény által felhozott és eredetileg a tagállam által hivatkozott kivételek.

71. E tekintetben a kérdés már nem az – amint azt az IFAW is állítja – hogy a Törvényszék vizsgálatának kimerítőnek kellett volna-e lennie, vagy amint azt a Törvényszék megállapította, az ügyben szereplőhöz hasonló tényállások esetén, az érintett tagállam tekintetében széles mérlegelési jogkört kell-e elismerni, amennyiben valamely dokumentum hozzáférhetővé tétele vonatkozásában kivételekre hivatkozik. A releváns kérdés azonban megelőzi e kérdéseket.

72. Anélkül ugyanis, hogy meg kellene határozni a hozzáférést megtagadó határozat bírósági felülvizsgálatával szemben megkövetelt intenzitást, magától értetődik, hogy bármely alacsony fokú is legyen ez az intenzitás, e felülvizsgálatot mindig a szóban forgó vitatott dokumentum fényében kell végezni. Másképpen lehetetlen volna meghatározni, hogy az érintett tagállam által hivatkozott indokok – bármennyire is „nagylelkű” akar lenni értékelésében – megfelelnek-e valamilyen mértékben azon dokumentum tartalma valódi jelentőségének, amelyhez a hozzáférést megtagadják.

73. A megtagadó határozat bírósági felülvizsgálatának a határozat alapját képező indokolásra kell irányulnia. Ha ez az indokolás azon hatások súlyozásán alapul, amelyeket a dokumentumhoz való hozzáférés okozhat meghatározott javak, értékek vagy érdekek tekintetében, ennek felülvizsgálata csak annyiban lehetséges, amennyiben a Törvényszék megalkothatja saját álláspontját a dokumentum tényleges tartalmáról. A Törvényszék kizárólag e tartalom ismeretében értékelheti a Bizottság és az érintett tagállam által a dokumentum hozzáférhetővé tétele megakadályozásának céljából hivatkozott indokolás alapját. Egyéb esetben a Törvényszék arra szorítkozna, hogy az érintett fél vonatkozásában foglaljon állást, ítéletét végső soron azon jogalany tekintélyből eredő érvelésére bízva, amelynek határozatát kétségtelenül tényleges bírói felülvizsgálat alá kell vonni.

74. Amennyiben a Törvényszék a dokumentum megismerését követően véleményt tud alkotni ennek hozzáférhetővé tétele lehetséges következményeinek terjedelméről, már olyan helyzetben lesz, hogy meg tudja vizsgálni, és súlyozni tudja a Bizottság és az érintett tagállam által a hozzáférhetővé tétel megakadályozása céljából hivatkozott indokokat. Csak ekkor képezheti vita tárgyát, hogy a Törvényszék ez utóbbiak számára tágabb vagy szűkebb mérlegelési mozgásteret hagyjon, tehát végső

soron a Törvényszék vagy a Bizottság értékelése kerüljön előtérbe. Ez a közigazgatási határozathozatal bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban megjelenő jellemző alternatíva.¹² Ahhoz azonban, hogy a kérdést fel lehessen tenni, nyilvánvaló, hogy két önálló értékelés szükséges: a bíróság és azon közhatalmi szervezet értékelése, amelynek határozatáról dönteni kell. Mindkét értékelés azon tény vagy magatartás közvetlen értékelésén alapul, amelyek következményeire hivatkozás történik a bírósági felülvizsgálat alá vont jogi aktus tartalmának igazolása céljából.

75. Ezért nem helytálló – szerintem – a Bizottság azon állítása, hogy ha a Törvényszéknek közvetlenül meg kellene vizsgálnia a dokumentumot, az a túlzott munkaterhen, illetve azon túl, hogy ez ellentétes lenne lehetőségeinek diszkrecionális jellegével a vizsgálati intézkedések terén, a „megsemmisítés iránti kereset jellegének eltorzulásához [vezetne], és [...] arra kötelezné az uniós bíróságot, hogy szisztematikusan a határozat elfogadására jogosult intézmény helyébe lépjen” (a Bizottság beadványának 10. pontja).

76. Éppen ellenkezőleg. Először is, mivel a munkateher nem befolyásolhatja a bíróság felülvizsgálatának megfelelő elvégzését. Másodsorban, mivel ez esetben nem olyan vizsgálati intézkedés elfogadásáról van szó, amelynek célja valamely ahhoz szükséges dokumentum benyújtása, hogy véleményt lehessen formálni a felek által a per tárgya vonatkozásában hivatkozott álláspontok tekintetében, hanem egy ahhoz szükséges vizsgálati intézkedésről, hogy pontosan meg lehessen ismerni magát a tárgyat, amelyről az eljárás felei között a jogvita folyik. Végül, mivel a megsemmisítés iránti kereset „természetében” benne foglaltatik valamely uniós határozat jogszerűségének bíróság előtti vitatása, amely bíróságnak azon indoklás vizsgálatából kiindulva kell meghoznia döntését, amelyen a határozat alapul. Ez a vizsgálat a jelen ügyben csak akkor lehetséges, ha a Törvényszék kialakíthatja saját álláspontját a vitatott dokumentum tartalma tekintetében, tehát kizárólag ezen álláspontból kiindulva lesz olyan helyzetben, hogy értékelni tudja a dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó intézmény által hivatkozott indokok megalapozottságát.

77. Végző soron úgy ítélem meg, hogy a második fellebbezési jogalap második részét el kell fogadni.

V – A jogvita Bíróság általi érdemben való eldöntéséről

78. A Bíróság alapokmánya 61. cikke első bekezdésének értelmében „ha a fellebbezés megalapozott, és a Bíróság a Törvényszék határozatát hatályon kívül helyezi, az ügyet érdemben maga is eldöntheti, amennyiben a per állása megengedi, vagy határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez”.

79. Véleményem szerint a jelen ügyben a Bíróság nem tudja érdemben eldönteni a jogvitát. Tekintettel a fellebbezés elfogadhatóságának általam javasolt indokaira, a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni, és vissza kell utalni az ügyet a Törvényszék elé, hogy a vitatott dokumentum vizsgálata után hozzon döntést.

VI – Költségek

80. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a értelmében azt javaslom, hogy a Bíróság kötelezze a feleket, hogy maguk viseljék saját költségeiket.

12 — Valamennyi tekintetében: Santamaría Pastor, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General*, II. kötet, 2. kiadás, Iustel, Madrid, 2009, 686. és ezt követő oldalak.

VII – Véggövetkeztetések

81. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság:

Adjon helyt részben a fellebbezésnek, a második fellebbezési jogalap elfogadásával, amely az 1049/2001 rendelet 4. cikke (5) bekezdésének téves értelmezésén alapul, és következőképpen:

- 1) Helyezze hatályon kívül a Törvényszék T-362/08. sz., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds kontra Bizottság ügyben 2011. január 13-án hozott ítéletét, amely ítéletben a Törvényszék elutasította a 92/43 irányelv alapján védett terület visszaminősítésére vonatkozó eljárás keretében a német hatóságok által a Bizottságnak megküldött bizonyos dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadó 2008. június 19-i bizottsági határozat megsemmisítése iránti keresetet.
- 2) Utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé, hogy a vitatott dokumentum közvetlen vizsgálatát követően hozzon döntést.
- 3) Kötelezze a feleket saját költségeik viselésére.