



## Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2016. november 17.<sup>1</sup>

**C-562/14. P. sz. ügy**

**Svéd Királyság  
kontra**

**Európai Bizottság**

„Fellebbezés — Az Európai Unió intézményeinek dokumentumaihoz való hozzáférés — 1049/2001/EK rendelet — A hozzáférés joga alóli kivétel — A 4. cikk (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése — A vizsgálat céljának védelme — Valamely EU Pilot eljárás aktájában szereplő dokumentumok — A hozzáférés megtagadása — Az érintett intézménynek a hozzáférés iránti kérelemben említett dokumentumok egyedi vizsgálatára irányuló kötelezettsége — A Svéd Királyság jelen fellebbezéssel a Törvényszék 2014. szeptember 25”

1. -i Spirlea kontra Bizottság ítéletének<sup>2</sup> megsemmisítését kéri. Az említett határozatban a Törvényszék elutasította Darius Nicolai Spirlea és Mihaela Spirlea (a továbbiakban: D. N. Spirlea és M. Spirlea) által a 2012. június 21-i azon európai bizottsági határozat megsemmisítése iránt benyújtott keresetet, amely megtagadta egy EU Pilot eljárásra vonatkozó aktában szereplő dokumentumokhoz (a továbbiakban: vitatott határozat) való hozzáférést.<sup>3</sup>

2. Az 1049/2001/EK rendelet<sup>4</sup> 4. cikke számos kivételt rögzít az uniós intézmények birtokában lévő dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférési jog alól. A Bíróság ítélezési gyakorlatában megállapította, hogy az uniós intézmények a közzététellel szembeni általános vélelem alapján megtagadhatják a hozzáférést, ha az érintett dokumentumok öt dokumentumtípus valamelyikébe tartoznak.<sup>5</sup> Ezekben az esetekben az érintett intézmény nem köteles a hozzáférés iránti kérelem vizsgálata során egyenként megvizsgálni a vitatott dokumentumokat.<sup>6</sup>

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — T-306/12, EU:T:2014:816 (a továbbiakban: megtámadott ítélet).

3 — Lásd az alábbi 9–12. pontot.

4 — 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 — E típusok a következők: i. az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárások igazgatási aktájában szereplő dokumentumok, ii. a valamely intézmény által egy bírósági eljárás során benyújtott beadványok, iii. a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzésére irányuló eljárás keretében a Bizottság és a vállalkozások által egymásnak küldött dokumentumok, iv. a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszával kapcsolatos dokumentumok és v. az EUMSZ 101. cikk alkalmazására irányuló eljárással kapcsolatos dokumentumok tekintetében. Lásd: 2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-612/13 P, EU:C:2015:486 (a továbbiakban: ClientEarth-ítélet), 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat. Lásd az alábbi 38–41. pontot.

6 — Lásd például: 2013. november 14-i LPNandFinland kontra Bizottság ítélet, C-514/11 P és C-605/11 P, EU:C:2013:738 (a továbbiakban: LPN-ítélet), 39. pont.

3. A jelen fellebbezésben az a fő kérdés, hogy a Bíróságnak a fentieket ki kell-e egészítenie egy hatodik dokumentumtípussal, nevezetesen az EU Pilot eljárás keretében a Bizottság birtokában lévő dokumentumokkal, amelyekre a hozzáférés megtagadásának általános vélelme alkalmazandó lenne.<sup>7</sup> E kérdés megválaszolásához el kell dönteni, hogy az említett eljárás és az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségzegési eljárás (különösen az említett eljárás kötelezettségzegést megelőző szakaszának) jellemzői olyan hasonlóké, hogy a közzététellel szembeni általános vélelem, amely ez utóbbira alkalmazandó, az EU Pilot eljárás dokumentumaira is irányadó.

## Jogszabályok

### *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés*

4. Az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdése egyebek mellett meghatározza azt az általános elvet, miszerint az Unió intézményei munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el. Az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének első és második albekezdése értelmében az uniós polgárok jogosultak hozzáférni az uniós intézmények dokumentumaihoz. Ez a jog bizonyos elvek és feltételek mellett érvényesíthető, ideértve az Európai Parlament és a Tanács által rendeletben meghatározott, köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásokat.

### *Az Európai Unió Alapjogi Chartája*

5. A dokumentumokhoz való hozzáférés joga az Európai Unió Alapjogi Chartájának<sup>8</sup> 42. cikkében szerepel.

### *Az 1049/2001 rendelet*

6. Az 1049/2001 rendelet preambuluma szerint a szóban forgó rendelet célja, hogy a lehető legteljesebb érvényt szerezzen a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának, és ezzel a hozzáféréssel kapcsolatban általános elveket és korlátokat állapítson meg az EUMSZ 15. cikknek megfelelően (a (4) preambulumbekzdés). Elvben [helyesen: Fő szabály szerint] az intézmények valamennyi dokumentumát hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára, azonban bizonyos köz- és magánérdekeknek kivételek útján védelmet kell biztosítani (a (11) preambulumbekzdés).

7. A rendelet 1. cikke a köz- vagy magánérdek alapján olyan módon határozza meg az intézmények dokumentumaihoz való, az EUMSZ 15. cikkében előírt hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat, hogy „a dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést” biztosítsa.

8. A 4. cikk címe: „Kivételek”. A 4. cikk (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése szerint:

„Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná a következők védelmét [helyesen: Az intézmény megtagadja a dokumentumhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel sértené a következők védelmét]:

[...]

– ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja,

kivéve ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.”

7 — Lásd az alábbi 9. pontot.

8 — HL 2010. C 83., 389. o. (a továbbiakban: Charta).

## Az EU Pilot eljárás

9. A Bizottság „Az eredmények Európája – a[z uniós] jog alkalmazása” című közleményében javasolta először egy kísérleti eljárás indítását az uniós jog alkalmazásának javítására.<sup>9</sup> A 2008 áprilisa óta működő eljárásra a Szerződések nem határoznak meg konkrét jogi alapot. 2010-ben a Bizottság a következőket mondta ki:

„[...] A projekt mögött az az elgondolás rejlik, hogy ezt a rendszert kell alkalmazni az uniós jog alkalmazását érintő valamennyi kérdésre és problémára, ha a tagállamok információt vagy magyarázatot kérnek. [...] Továbbá megítélése szerint következetesen tudja biztosítani, hogy a kötelezettségszegési eljárás megindítása előtt legalább minimálisan meg legyen adva a lehetőség egy gyors és pozitív megoldás feltárására, felváltva ezzel a jelenlegi közigazgatási gyakorlatokat [az úgynevezett »EUMSZ 258. cikket megelőző levelet«] [nem hivatalos fordítás].<sup>10</sup>

## Ténybeli háttér és a vitatott határozat

10. D. N. Spirlea és M. Spirlea gyermeke 2010 augusztusában állítólag annak következtében hunyt el, hogy egy düsseldorfi (Németország) magánklinikán (a továbbiakban: magánklinika) autológ őssejtek felhasználásával terápiás kezelést végeztek rajta. D.N. Spirlea és M. Spirlea 2011. március 8-i levelükkel panaszt nyújtott be a Bizottság Egészségügyi Főigazgatóságához, amelyben lényegében azt állították, hogy a magánklinika azért végezhetett ilyen kezelést, mert a német hatóságok elmulasztották a fejlett terápiás gyógyszerkészítményekről szóló 1394/2007/EK rendelet<sup>11</sup> szerinti kötelezettségeik teljesítését. A Bizottság ekkor egy EU Pilot eljárást indított<sup>12</sup> annak megállapítására, hogy megsértették-e az 1394/2007 rendeletet. Az említett eljárás alapján a Bizottság 2011. május 10-én és október 10-én két információ iránti kérelmet intézett a német hatóságokhoz. A német hatóságok e kérelmekre 2011. július 7-én és november 4-én válaszoltak.

11. D. N. Spirlea és M. Spirlea az 1049/2001 rendelet alapján hozzáférést kértek a panasz kezelésre vonatkozó információkat tartalmazó dokumentumokhoz. 2012. március 26-án a Bizottság két külön levélben elutasította ezt a kérelmet. 2012. április 30-án a Bizottság tájékoztatta D. N. Spirleát és M. Spirleát, hogy nem tudta megállapítani a német hatóságok által elkövetett uniós jogsértést, konkrétan az 1394/2007 rendelet megsértését.

12. A Bizottság a 2012. június 21-i vitatott határozatával az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése alapján megtagadta a kért dokumentumokhoz való hozzáférést. Lényegében úgy ítélte meg, hogy a Bizottság által 2011. május 10-én és október 10-én a német hatóságokhoz intézett két információ iránti kérelem (a továbbiakban: vitatott dokumentumok)<sup>13</sup> hozzáférhetővé tétele befolyásolhatná a német hatóságok ellen indított vizsgálati eljárás megfelelő lefolytatását. Ezenfelül megtagadta az említett dokumentumokhoz az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (6) bekezdése szerint történő részleges hozzáférést is. A Bizottság ezután megállapította, hogy nincsen olyan, az említett rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó tagmondata szerinti nyomós közérdek, amely igazolná a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételét. Végezetül 2012. szeptember 27-én a Bizottság tájékoztatta D. N. Spirleát és M. Spirleát, hogy a 2070/11. sz. eljárást véglegesen lezárta.

9 — Az alábbiakban a „2007. szeptember 5-i közleményként” (COM(2007) 502) hivatkozom rá. A kísérletben eredetileg részt vevő 15 tagállam Ausztria, a Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Németország, Magyarország, Írország, Olaszország, Litvánia, Hollandia, Portugália, Szlovénia, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság volt. Jelenleg mind a 28 tagállam részt vesz az EU Pilot eljárásként ismertté vált eljárásban.

10 — Lásd: „A rendszer 2010. február elejéig való működésére vonatkozó tények – Az EU pilot értékkelő jelentéséről szóló bizottsági jelentés kísérődokmánya” [nem hivatalos fordítás] című, 2010. március 3-i bizottsági munkadokumentum 3.1 pontját (COM(2010) 70 végleges).

11 — A fejlett terápiás gyógyszerkészítményekről, valamint a 2001/83/EK irányelv és a 726/2004/EK rendelet módosításáról szóló, 2007. november 13-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2007. L 324., 121. o.).

12 — 2070/11/SNCO. sz. pilot eljárás (a továbbiakban: 2070/11. sz. eljárás).

13 — A vitatott dokumentumok csak a Bizottság két tájékoztatási kérelmére terjednek ki, a tagállamok válaszára nem. Lásd továbbá az alábbi 21. pontot.

## A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

13. D. N. Spirlea és M. Spirlea 2012. július 6-án a vitatott határozat megsemmisítését kérve eljárást indított a Törvényszék előtt. Dánia, Finnország és Svédország kérelmük támogatása végett beavatkozott az eljárásba. A Cseh Köztársaság és Spanyolország a Bizottság támogatása végett avatkozott be az eljárásba. A Törvényszék végzése értelmében a Bizottság vizsgálat céljából rendelkezésre bocsátotta a vitatott dokumentumokat. A dokumentumokat D. N. Spirleával és M. Spirleával és a beavatkozókcal nem közölték.

14. D. N. Spirlea és M. Spirlea első jogalapjában azt állította, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy értelmezte az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdését, hogy az EU Pilot eljárással kapcsolatos dokumentumok hozzáférhetővé tételét azok konkrét és egyedi vizsgálata nélkül is megtagadhatja. E jogalapot elutasítva a Törvényszék kimondta, hogy a Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot az említett rendelkezés értelmezése során.<sup>14</sup> A Törvényszék kimondta, hogy Svédország állításával szemben a Bizottság megvizsgálta, hogy a vitatott dokumentumok, amelyhez a felperesek hozzáférést kértek, továbbra is folyamatban lévő vizsgálati eljárás tárgyát képezik, és hogy következésképpen az általános vélelem ténylegesen alkalmazandó volt az említett dokumentumokra.<sup>15</sup> A Törvényszék így elutasította D.N. Spirlea és M. Spirlea panaszát, miszerint a Bizottság a nyomós közérdek fennállásának elbírálásakor helytelenül mérlegelte az ügyben ütköző érdekeket.<sup>16</sup>

15. Második jogalapjával D.N. Spirlea és M. Spirlea azt kifogásolta, hogy a Bizottság megsértette a vitatott dokumentumokhoz való részleges hozzáféréshez való jogukat. A Törvényszék ezt a jogalapot mint megalapozatlant elutasította.<sup>17</sup> A Törvényszék ezután elutasította D.N. Spirlea és M. Spirlea harmadik jogalapját, miszerint a Bizottság nem teljesítette az EUMSZ 296. cikk szerinti indokolási kötelezettségét.<sup>18</sup> Végezetül a Törvényszék elutasította a negyedik jogalapot, miszerint a Bizottság megsértette az uniós polgárok által tett panaszok kezelésére a 2002. március 20-i közleményében<sup>19</sup> meghatározott szabályokat.

## A fellebbezés és a Bíróság előtti eljárás

16. A svéd kormány azt kéri, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;
- semmisítse meg a vitatott határozatot; valamint
- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

17. Svédország három jogalapot terjeszt elő. Az első jogalap keretében azzal érvel, hogy a Törvényszék két szempontból is tévesen értelmezte az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdését: először annak megállapításakor, hogy a Bizottság a vizsgálatokra vonatkozó kivétel alkalmazása esetében a határozatát alapíthatja arra az általános vélelemre, hogy az EU Pilot eljárásban a hozzáférést meg kell tagadni, másodsor pedig annak megállapításakor, hogy a Bizottság azon értékelése, mely szerint nem áll fenn az e rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó része értelmében

14 — A megtámadott ítélet 80. pontja.

15 — A megtámadott ítélet 85. pontja.

16 — A megtámadott ítélet 102. pontja.

17 — A megtámadott ítélet 107. pontja.

18 — A megtámadott ítélet 124. pontja.

19 — Az Európai Parlamentnek és az európai ombudsmannak a[z uniós] jog megsértésének tekintetében a panaszossal folytatott kapcsolattartásról szóló bizottsági közlemény (COM(2002) 141 végleges). Lásd: a megtámadott ítélet 130. pontja.

vett nyomós közérdek, nem hibás. A harmadik jogalap keretében Svédország azzal érvel, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte az uniós jogot annak megállapításakor, hogy az EUMSZ 263. cikk szerinti megsemmisítés iránti kereset tárgyát képező jogi aktus jogszerűségét a jogi aktus meghozatalának időpontjában fennálló ténybeli és jogi elemek függvényében kell elbírálni abban az esetben is, ha az 1049/2001 rendelet szerinti kérelem elbírálásáról van szó.

18. Dánia és Finnország támogatja Svédország fellebbezését.

19. Németország beavatkozott a Bizottság támogatása végett, amelyet emellett a Cseh Köztársaság és Spanyolország is támogat.

**Első jogalap: az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik francia bekezdésének téves értelmezése – a EU Pilot eljárásban szereplő dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásának általános vélelme**

20. Az első fellebbezési jogalap alátámasztásaként Svédország előadja, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférési kérelem vizsgálata során alkalmazandó általános elv célja a lehető legszélesebb átláthatóság biztosítása. Ennek megfelelően az ezen elv alóli kivételeket megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni.

***A megtámadott ítélet***

21. Először is, a Törvényszék kimondta, hogy egyértelmű volt, hogy az eljárás tárgya a Bizottságnak a 2011. május 10-én és október 10-én a német hatóságokhoz intézett tájékoztatási kérelméhez, nem pedig e tagállam 2011. november 4-i észrevételeihez való hozzáférés ezen intézmény általi megtagadása volt.<sup>20</sup> Megállapította, hogy a megtámadott határozat elfogadásának időpontjában folyamatban volt a Németország elleni EU Pilot eljárás. Nem volt vitás, hogy a vitatott dokumentumok az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében meghatározott kivétel szerinti értelemben vett „vizsgálati” tevékenység alá tartoznak. Mindenesetre a 2007. szeptember 5-i közleményből következik, hogy az EU Pilot eljárások célja annak ellenőrzése, hogy az uniós jogot tiszteletben tartották-e és helyesen alkalmazták-e a tagállamokban.<sup>21</sup>

22. A Törvényszék ezután megvizsgálta, hogy a Bizottság mindezek ellenére köteles volt-e minden egyes vitatott dokumentum tartalmát konkrétan értékelni, vagy éppen ellenkezőleg, beérhette azzal, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt kivétel által követett célok sérelmének általános vélelmére támaszkodjon. Az említett vizsgálat lefolytatása során a Törvényszék megjegyezte, hogy a Bíróság – az átláthatóság vezérelve alóli kivételként – kimondta, hogy az uniós intézmények kivételes esetekben alapíthatják álláspontjukat a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre.<sup>22</sup> Az egyes dokumentumok egyenkénti és konkrét vizsgálata ugyanis szükségtelen lehet, ha az adott ügy sajátos körülményei alapján egyértelmű, hogy a hozzáférést meg kell tagadni vagy – éppen ellenkezőleg – meg kell adni. Ezekben az esetekben az érintett intézmény megteheti, hogy a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre alapítsa az álláspontját, mivel az azonos természetű vagy azonos kategóriájú dokumentumok hozzáférhetővé tételére irányuló kérelmek esetében hasonló általános megfontolások alkalmazhatók.<sup>23</sup> A Bíróság elismerte egyes esetekben az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében meghatározott kivételekkel kapcsolatos általános vélelmek fennállását.<sup>24</sup>

20 — A megtámadott ítélet 44. pontja.

21 — A megtámadott ítélet 45. pontja.

22 — A megtámadott ítélet 48. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

23 — A megtámadott ítélet 49. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

24 — A megtámadott ítélet 50. pontjában a Törvényszék az általános vélelem négy kategóriáját említi. A Bíróság ezeket később egy ötödikkel egészítette ki. Lásd a fenti 5. lábjegyzetet.

23. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy nem elhanyagolható a hozzáférés megtagadásának általános vélelmére való hivatkozás lehetősége: az említett vélelmek nemcsak keretet biztosítanak az átláthatóság EUSZ 11. cikkben, EUMSZ 15. cikkben és az 1049/2001 rendeletben foglalt alapvető elvének, hanem egyúttal korlátozzák is a gyakorlatban a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférést. Következésképpen az ehhez hasonló vélelmek alkalmazásának szilárd és meggyőző indokokon kell alapulniuk, és az uniós jogba tartozó valamely alanyi jog vagy általános elv – az EUMSZ 155. cikk (3) bekezdése és az 1049/2001 rendelet együttes értelmezésében előírt hozzáférés jogát is beleértve – alóli minden kivételt szigorúan kell értelmezni és alkalmazni.<sup>25</sup>

24. A Törvényszék arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy „[...] [D. N. Spirlea és M. Spirlea] és az őket támogató beavatkozó tagállamok által a jelen ügyben felhozott, az EU Pilot eljárás informális jellegére, mind pedig az ezen eljárás és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás közötti különbségekre vonatkozó érvek nem elegendők annak megállapításhoz, hogy téves a [vitatott határozatban] szereplő érvelés azon kiindulópontja, mely szerint az ítélkezési gyakorlatban a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokra vonatkozóan – ideértve azok pert megelőző szakaszát is – elismert, a megtagadásra vonatkozó általános vélelemnek az EU Pilot eljárás céljára tekintettel alkalmazhatónak kell lennie ezen eljárások keretében is. A Bíróság által a[z LPN és Finnország kontra Bizottság ítéletben<sup>26</sup>] követett *ratio decidendi*, valamint az EU Pilot eljárás és az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás között fennálló hasonlóságok ugyanis ennek elismerése mellett szólnak.”<sup>27</sup>

25. A Törvényszék először úgy ítélte meg, hogy jelen Bíróságnak azon különböző dokumentumtípusokkal kapcsolatos érvelésében, amelyekben a megtagadásra vonatkozó általános vélelem megengedhető volt, a közös elem az volt, hogy a szóban forgó eljárások megfelelő lefolytatása veszélybe kerülne. Ezen egységessé tevő elem alkalmazható az EU Pilot eljárásra is. A Bizottság a vitatott határozatban ugyanerre a kiindulópontokra támaszkodott, amikor kifejtette, hogy az EU Pilot eljárás keretében a Bizottság és az érintett tagállam között a kölcsönös bizalom légkörének kell uralkodnia, amely a vita békés rendezése érdekében lehetővé teszi számukra a tárgyalási folyamat megkezdését és kompromisszum elérését anélkül, hogy az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást kellene kezdeményezni.<sup>28</sup> Ez akkor is így van, ha az EU Pilot eljárás nem egyenértékű minden tekintetben az állami támogatásokra, illetve az összefonódásokra vonatkozó vizsgálatok tárgyában folytatott eljárással vagy valamely bírósági eljárással, ahogy ezen utóbbiak sem egyenértékűek egymással. Ez azonban nem akadályozta meg a Bíróságot abban, hogy mindezen esetekre vonatkozóan elismerje a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmek alkalmazásának lehetőségét.<sup>29</sup>

26. Másrészt az EU Pilot eljárások és az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás – különösen annak a pert megelőző szakasza – olyan hasonlóságokat mutat, amelyek igazolják a közös megközelítésmód alkalmazását a két esetben. E hasonlóságok meghaladják az összes különbséget.<sup>30</sup> Mindkét eljárás lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy jobban ellássa a Szerződések őrének szerepét. Az EU Pilot eljárás és a kötelezettségszegési eljárás célja az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítása, megadva az érintett tagállam számára azon lehetőséget, hogy előadhassa a védekezését, és ha lehetséges, elkerülje a bírósági eljárás alkalmazását. Mindkét esetben a Bizottság feladata – ha úgy ítéli meg, hogy valamely tagállam megszegte kötelezettségeit –, hogy a tagállammal szembeni keresetindítás célszerűségét mérlegelje.<sup>31</sup> Továbbá mindkét eljárás jellegét tekintve kétoldalú, azaz a Bizottság és az érintett tagállam között zajlik.<sup>32</sup> Végül, noha az EU Pilot eljárás nem minden

25 — A megtámadott ítélet 52. és 53. pontja.

26 — Lásd a fenti 6. lábjegyzetet.

27 — A megtámadott ítélet 56. pontja.

28 — A megtámadott ítélet 57. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

29 — A megtámadott ítélet 58. pontja.

30 — A megtámadott ítélet 59. pontja.

31 — A megtámadott ítélet 60. pontja.

32 — A megtámadott ítélet 61. pontja.

szempontból egyenértékű a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárással, ugyanakkor az eljárásnak a Bizottság által az EUMSZ 258. cikk szerinti megindítását is eredményezheti, mivel a Bizottság annak végén a felszólító levél útján formálisan kezdeményezheti a jogsértés vizsgálatát, és adott esetben a Bírósághoz fordulhat azzal a céllal, hogy a Bíróság állapítsa meg a tagállam által elkövetett kötelezettségszegést. E körülmények között a dokumentumok EU Pilot eljárás keretében történő hozzáférhetővé tétele sértheti a következő szakaszt, nevezetesen a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást. Továbbá, ha a Bizottság az EU Pilot eljárás keretében köteles lenne hozzáférést biztosítani a tagállamok által szolgáltatott érzékeny információkhoz, és felfedni az EU Pilot eljárás keretében a védekezésre irányuló érveiket, a tagállamok tartózkodnának azok kezdeti megosztásától.<sup>33</sup>

27. Így a Törvényszék megállapította, hogy „amennyiben az érintett intézmény az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt, a vizsgálati eljárásokkal kapcsolatos kivételre hivatkozik, támaszkodhat egy általános vélelemre annak érdekében, hogy megtagadja az EU Pilot eljárással – mint a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás esetleges formális megindítását megelőző szakasszal – kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférést.”<sup>34</sup>

28. A Törvényszék ezután elutasította D.N. Spirlea és M. Spirlea érveit, egyebek mellett azt, hogy az EU Pilot eljárás alá tartozó dokumentumokkal kapcsolatban az általános vélelem mindenestre csak akkor ismerhető el, ha „dokumentumok összességéhez”, és nem – ahogyan a jelen ügyben – mindössze két dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelemről van szó.<sup>35</sup>

### *A felek érvei*

29. A svéd kormány szerint a Törvényszék a következő szempontokból tévesen alkalmazta a jogot. Először is, D.N. Spirlea és M. Spirlea dokumentumokhoz való hozzáférési kérelmének elutasítása érdekében lehetővé tette, hogy a Bizottság a hozzáférés megtagadásának általános vélelmére hivatkozzon. A Törvényszéknek azt kellett volna kimondania, hogy a Bizottság köteles megvizsgálni az egyes dokumentumok egyedi tartalmát. Másodsor, habár az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszában a dokumentumok közzétételével szemben valóban fennáll az általános vélelem, ez nem képezheti egy általános megközelítés alapját valamely EU Pilot eljárásban szereplő dokumentumok esetén, mivel a két eljárás közötti különbségek meghaladják a hasonlóságokat. Harmadsor, amennyiben az EU Pilot eljárás alá tartozó dokumentumokkal kapcsolatban az általános vélelem elismerhető, a hozzáférés iránti kérelemnek a „dokumentumok összességére”, és nem – ahogyan a jelen ügyben – mindössze két dokumentumra kell irányulnia.

30. Dánia a fenti érvek alátámasztásául előadja, hogy az EU Pilot eljárások a lehetséges kötelezettségszegés megállapítása iránti eljáráson kívül más ügyekre is kiterjednek, és sokkal szélesebb körűek, mint az említett eljárások pert megelőző szakasza. A Dániával szemben lefolytatott EU Pilot eljárások körülbelül negyede tisztán ténybeli ügyeket érintett. Ilyen esetekben nem lehet azt állítani, hogy a levelezéshez való hozzáférést az általános vélelem alapján el kell utasítani.

31. Finnország hozzáteszi, hogy nem lehet azt feltételezni, hogy valamely EU Pilot eljárás dokumentumai a Bizottság és a tagállamok előzetes álláspontjait tartalmazzák a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokkal kapcsolatban, ahol a közzététel veszélyeztetné az EUMSZ 258. cikk szerinti kereset célját. Finnország továbbá osztja Svédország azon nézetét, miszerint a közzététellel szembeni általános vélelem csak akkor alkalmazandó, ha sok dokumentumról van szó. A Törvényszék tévesen vélte úgy, hogy a bizalmas jelleg általános vélelmének megállapítására vonatkozó releváns kritérium inkább minőségi, mint mennyiségi.

33 — A megtámadott ítélet 62. pontja.

34 — A megtámadott ítélet 63. pontja.

35 — A megtámadott ítélet 72–76. pont.

32. A Bizottság azt állítja, hogy a svéd kormány érvei hatástalanok, és azzal érvel, hogy mindenesetre a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy valamely intézmény akkor is elutasíthatja az általános vélelem alapján a dokumentumokhoz való hozzáférési kérelmet, ha az csak néhány dokumentumra vonatkozik.

33. A Cseh Köztársaság és Spanyolország szintén azt állítja, hogy a Törvényszék döntése helyes. Egyebek mellett úgy vélik, hogy valamennyi EU Pilot eljárás annak ellenőrzésére irányul, hogy a tagállamok megfelelnek-e az uniós jognak. Hozzáteszik, hogy az EU Pilot eljárás és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás közötti gyakorlati és funkcionális hasonlóságok azt jelentik, hogy a két eljárás hasonló.

34. Németország is úgy véli, hogy a megtámadott ítélet helyes. Rámutat, hogy a kötelezettségszegések száma az EU Pilot eljárás bevezetése óta csökkent, mivel az ügyeket gyorsabban meg lehet oldani, és nincs szükség a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindítására. Ezért mindenképpen fenn kell tartani a kölcsönös bizalom e légkörét a jövőben is. Az EU Pilot eljárásban a dokumentumok közzétételi kötelezettsége megakadályozhatná az eljárás megfelelő lefolytatását. Számos hasonlóság van az EU Pilot eljárás és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakasza között. Németország nem ért egyet Svédországgal abban, hogy az EU Pilot eljárás alkalmazási köre szélesebb, mint a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásé. Csupán azok a kérdések képezhetik az EU Pilot eljárás tárgyát, amelyek az EUMSZ 258. cikk alapján felmerülhetnek. Tisztán tényyszerű információkérés (ahogy azt Svédország és Dánia említette) nem lehet EU Pilot eljárás tárgya, kivéve ha az az uniós jog esetleges megsértésével kapcsolatos.

35. Németország észrevételeire válaszolva Svédország hangsúlyozza, hogy neki más tapasztalatai vannak az EU Pilot eljárással, mint Németországnak. Svédországban a terjedelmes anyagok és érzékeny dokumentumok minősülnek kivételnek. E különbségek a tagállamok arra vonatkozó különböző nézeteit tükrözik, hogy mire terjed ki az említett eljárás, és ellene szólnak annak, hogy a bizalmas jelleg általános vélelmét valamennyi EU Pilot esetre alkalmazzuk. Finnország hozzáteszi, hogy az EU Pilot eljárás informális jellege arra utal, hogy a Bizottság és a tagállam közötti információcsere és bármely párbeszéd jelentősen eltér a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban tapasztaltakhoz képest. Ebből következik, hogy a közzététellel szembeni általános vélelem nem alkalmazandó az EU Pilot dokumentumokra.<sup>36</sup>

## **Értékelés**

### **Előzetes észrevételek**

36. A Charta 42. cikke biztosítja valamennyi uniós polgár számára az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés jogát.<sup>37</sup> Az 1049/2001 rendelet maga is kifejezetten kimondja, hogy célja, hogy a lehető legteljesebb érvényt szerezzen a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának.<sup>38</sup> Ugyanakkor bizonyos köz- és magánérdekeknek kivételek útján védelmet kell biztosítani, az uniós intézményeknek pedig olyan helyzetben kell lenniük, hogy feladataikat el tudják végezni.<sup>39</sup> A kivételeknek arányosnak és szükségesnek kell lenniük,<sup>40</sup> és mivel eltérnek a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés elvétől, szigorúan kell azokat értelmezni és alkalmazni.<sup>41</sup> Főszabály szerint valamely uniós intézmény az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia

36 — Finnország a ClientEarth-ítéletre hivatkozik, amelyet a Bíróság a megtámadott ítélet Törvényszék általi kihirdetését követően hozott.

37 — Lásd a fenti 4. és 5. pontot.

38 — Lásd a (4) preambulumbekendést.

39 — Lásd a (11) preambulumbekendést.

40 — Lásd: 2001. december 6-i Tanács kontra Hautala ítélet, C-353/99 P, EU:C:2001:661, 27. és 28. pont.

41 — Lásd: 2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és a Bizottság ítélet, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.



bekezdése szerinti hozzáférési kérelmet elutasító határozatát alapíthatja a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre, mivel az azonos természetű dokumentumok hozzáférhetővé tételére irányuló kérelmek esetében egymáshoz hasonló általános megfontolások alkalmazhatók.<sup>42</sup>

37. A Törvényszéknek a megtámadott ítélet 45. pontjában szereplő megállapításából következik, hogy a 2070/11. sz. eljárás az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik francia bekezdésének értelmében vett vizsgálatnak minősült. Amennyiben nem áll fenn azon általános vélelem, miszerint az említett eljárás keretében készült dokumentumokhoz való hozzáférést meg lehet tagadni, a Bizottság feladata a dokumentumok egyenkénti vizsgálata és annak eldöntése, hogy a hozzáférést meg kell-e adni. Nem következik automatikusan, hogy a dokumentumokat hozzáférhetővé kell tenni.<sup>43</sup>

### ***A hozzáférés megtagadásának általános vélelme***

38. Az öt dokumentumtípus, amelyek esetén a Bíróság az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése szerinti általános vélelem alapján megtagadta a dokumentumok hozzáférhetővé tételét, mind olyan dokumentumok összességére vonatkozott, amelyeket egyértelműen az a tény jellemzett, hogy folyamatban lévő közigazgatási vagy bírósági eljárással kapcsolatos aktába tartoztak. A dokumentumokhoz való hozzáférés általános jogának kimondása ezért valószínűleg megzavarta volna a szóban forgó eljárás jellegét és menetét.<sup>44</sup>

39. Az öt dokumentumtípusból négy esetében a Bíróság a szóban forgó eljárásra vonatkozó uniós szabályokat a dokumentumokhoz való hozzáférésre az 1049/2001 rendeletben meghatározott rendelkezésekkel együtt vizsgálta és értelmezte. A TGI-ítéletben<sup>45</sup> az állami támogatásokról szóló szabályokról volt szó, az API-ítéletben<sup>46</sup> az uniós bíróságok előtti eljárásokra vonatkozó szabályok, az Éditions Odile Jacob ítéletben<sup>47</sup> az összefonódás-ellenőrzési eljárásokra vonatkozó rendelkezések kerültek értékelésre, és a kartellszabályokat vizsgálta a Bíróság az EnBW-ítéletben.<sup>48</sup> Ennek során a Bíróság a szóban forgó konkrét eljárási szabályok és az 1049/2001 rendelet rendelkezéseinek koherens értelmezésére törekedett. A Bíróság említett ügyekben hozott határozatai fenntartják azt az egyensúlyt, amelyet az uniós jogalkotó a szóban forgó eljárásra vonatkozó uniós szabályok és a rendelet között meg akart teremteni.

40. Nincs az EU Pilot eljárásra vonatkozó jogszabály és nincsenek konkrét eljárási szabályai. Ezért ezen eljárással összefüggésben nincs egyenértékű megfelelője az állami támogatásra, a bírósági eljárásokra, az összefonódás-ellenőrzési eljárásokra, vagy a közös piaccal összeegyeztethetetlen gyakorlatra vonatkozó szabályoknak.

41. Az ötödik dokumentumtípust illetően a Bíróság kimondta, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárással kapcsolatos dokumentumoknak az eljárás pert megelőző szakaszában való hozzáférhetővé tételével fennáll annak a kockázata, hogy változik ezen eljárás jellege, valamint hogy módosul annak lefolytatása, ekként pedig vélelmezhető, hogy ez a hozzáférhetővé tétel főszabály szerinti sértené a vizsgálat 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése

42 — ClientEarth-ítélet, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

43 — Lásd továbbá a lenti 74. pontot.

44 — Lásd a fenti 5. lábjegyzetet.

45 — Lásd: 2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet, C-139/07 P, EU:C:2010:376 (a továbbiakban: TGI-ítélet), 55–58. pont.

46 — Lásd: 2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélet, C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541 (a továbbiakban: API-ítélet), 96–100. pont.

47 — Lásd: 2012. június 28-i Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet, C-404/10 P, EU:C:2012:393 (a továbbiakban: Éditions Odile Jacob ítélet), 118–121. pont. Lásd még: 2012. június 28-i Bizottság kontra Agrofert Holding ítélet, C-477/10 P, EU:C:2012:394, 60. és 64–66. pont.

48 — Lásd: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112 (a továbbiakban: EnBW-ítélet), 86–90. és 93. pont.

szerinti céljainak védelmét. A hozzáférhetővé tétel eredményeként még nehezebbnek bizonyulhatna az, hogy az uniós jog tiszteletben tartásának lehetővé tétele és az uniós bíróság előtti eljárás elkerülése érdekében a Bizottság és az érintett tagállam tárgyalásokat kezdjen és a kifogásolt jogsértést megszüntető megállapodásra jusson.<sup>49</sup>

42. Mivel a kötelezettségszegési eljárás pert megelőző szakaszára nincs konkrét szabályozás, a Bíróság nem volt köteles vizsgálni, hogy az általános hozzáférés 1049/2001 rendelet alapján történő engedélyezése valamely konkrét eljárási rendelkezést sértene-e. Ugyanez a helyzet az EU Pilot eljárással kapcsolatban is.

43. Az EU Pilot eljárás és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás, különösen annak pert megelőző szakasza közötti hasonlóságok olyanok, hogy az előbbi esetében is általánosan vélelmezni kell a hozzáférés megtagadását?

44. Véleményem szerint, bár a két eljárás között van némi átfedés, a körülmények nem teljesen azonosak.

45. Az EU Pilot eljárás nincs formálisan meghatározva. A Bizottság „Az eredmények Európája – a [z uniós] jog alkalmazása” című közleményében vizsgálatot és panaszt különböztet meg. A vizsgálat valamely tagállam ténybeli vagy jogi helyzetének tisztázását igényli. A panasz az uniós jog állítólagos megsértésére vonatkozik, amelyet az érintett tagállamnak meghatározott határidőn belül orvosolnia kell. Megoldás hiányában a Bizottság további lépéseket tesz, ezek közé tartozhat a kötelezettségszegési eljárás is.<sup>50</sup> A közelmúltban a Bizottság következőképpen nyilatkozott: „A kötelezettségszegési eljárás megindítása előtt a Bizottság a tagállamokkal együttműködve próbálja hatékonyan és az uniós joggal összhangban megoldani a problémákat a kifejezetten e célra bevezetett strukturált párbeszéd eljárásán keresztül, amely során egyértelmű határidőket szab. Ez az »EU Pilot« eljárás.”<sup>51</sup>

46. Van némi egyetértés a jelen eljárásban részt vevő tagállamok között annyiban, hogy valamennyi elfogadja, hogy az EU Pilot eljárás a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszát váltotta fel. Ugyanakkor Svédország (amelyet Dánia és Finnország támogat) szerint az EU Pilot eljárás hatálya szélesebb, mint az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás pert megelőző szakaszáé, és az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos más vizsgálatok is beletartoznak. Állítása szerint az egyes EU Pilot eljárások nem a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszát képezik, hanem ténybeli vizsgálatokra vonatkoznak. Ezért a két eljárás közötti különbségek meghaladják a hasonlóságokat. Dánia rámutat, hogy a vele szemben folytatott EU Pilot eljárások körülbelül negyede tisztán ténybeli kérdéseket érintett. Svédország hozzáteszi, hogy az EU Pilot eljárással kapcsolatos tapasztalata szerint az érzékeny anyagok közlése képezi a kivételt.

47. A Bizottság, valamint a Cseh Köztársaság, Németország és Spanyolország nem ért egyet ezzel a nézettel.

48. Habár számomra egyértelmű, hogy az EU Pilot eljárás valóban „az [EUMSZ] 258. cikk szerinti nehézkes, a tagállamok állandó képviselőin keresztül folytatott »levelezős eljárást« egy jobban strukturált, világosabb rendszerrel váltja fel”<sup>52</sup>, az EU Pilot eljárás használható arra is, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárástól függetlenül meg lehessen állapítani az uniós jog alkalmazását illetően a tagállamban jellemző ténybeli és jogi helyzetet. A dán kormány kifejezetten megerősíti, hogy pontosan ilyen tapasztalata van az EU Pilot eljárással kapcsolatban.

49 — Lásd: LPN-ítélet, 55–65. pont.

50 — Lásd: 2007. szeptember 5-i közlemény, 2.2 pont, 7. o. (lásd a fenti 9. lábjegyzetet).

51 — Lásd: a Bizottság „Az uniós jog alkalmazásának ellenőrzése 2014. évi éves jelentés” című jelentése (COM(2015) 329 final), 5. pont [nem hivatalos fordítás].

52 — Ahogy azt az Európai Parlament Belpolitikai Főigazgatóságának Állampolgári jogok és alkotmányos ügyek politikai osztálya kifejtette, „Az uniós jog végrehajtását és alkalmazását biztosító eszközök és hatékonyságuk értékelése”, 2013., 5.3.1 pont.

49. A megtámadott ítéletben a Törvényszék is elismerte, hogy nem minden EU Pilot eljárás egyenértékű a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárással.<sup>53</sup> Az uniós jog alkalmazása ellenőrzésének általános célja az EU Pilot eljárásban magában foglalja a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás konkrét célkitűzését, vagyis hogy lehetőséget nyújtson az érintett tagállamnak egyrészt arra, hogy az uniós jogból eredő kötelezettségeket teljesítse, másrészt pedig arra, hogy a Bizottság részéről megfogalmazott kifogásokkal szemben hatékonyan védekezzen.<sup>54</sup>

50. Ezért el kell határolni azon EU Pilot eljárásokat, amelyek lényegében az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszának helyébe lépnek azoktól, amelyek nem.

51. Mivel az EU Pilot eljárás hatálya tágabb, mint a kötelezettségszegési eljárásé, nem lehet pontosan meghatározni, hogy a hozzáférhetővé tétel pontosan milyen tekintetben veszélyeztetné az EU Pilot eljárás célját és menetét.<sup>55</sup> Ezenfelül, az EU Pilot eljárásra vonatkozó konkrét szabályok hiánya azt jelenti, hogy az átláthatóság általános elve alóli bármely kivétel hatálya különösen bizonytalan lenne.

52. Ezért nem fogadom el, hogy általában a EU Pilot eljárás egy olyan új hatodik dokumentumkategóriát jelent, amelyre a hozzáférés megtagadásának általános véelme vonatkozik. Úgy vélem, hogy ez a következtetés összeegyeztethető azzal a követelménnyel, hogy az ilyen általános véelmet szigorúan kell értelmezni és alkalmazni, mivel kivételt jelent azon szabály alól, hogy az érintett intézmények kötelesek konkrétan és egyenként megvizsgálni minden dokumentumot, amelyhez az 1049/2001 rendelet szerinti hozzáférést kérnek, és általánosabban, azon (az EUMSZ 15. cikk és a Charta 42. cikke által hangsúlyozott) elv alól, miszerint a nyilvánosság számára a lehető legszélesebb körű hozzáférést kell biztosítani az uniós intézmények birtokában lévő dokumentumokhoz.

53. Ebből az következik, hogy a Törvényszék téves jogalkalmazással jutott a megtámadott ítélet 63. pontjában szereplő következtetésre (miszerint a hozzáférés megtagadásának általános véelme az EU Pilot eljárásban szereplő akta dokumentumaira is alkalmazandó).

54. Más azonban a helyzet, ha az EU Pilot eljárás a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszát váltja fel. Ekkor a bizalmas jelleg általános véelme valóban alkalmazandó, mivel a teljes hozzáférhetővé tétel veszélyeztethetné annak lehetőségét, hogy a Bizottság és az érintett tagállam az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás vonatkozó szakaszában a kölcsönös bizalom légkörének fenntartása mellett tárgyalásokat folytasson, és ez következőképpen az intézmény vizsgálata által elérni kívánt cél védelmét veszélyeztetné.<sup>56</sup>

55. Vajon a hozzáférés megtagadásának általános véelme a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszában szereplő dokumentumokat illetően vonatkozik D.N. Spirlea és M. Spirlea által az 1049/2001 rendelet alapján benyújtott kérelemre?

56. Véleményem szerint nem.

53 — Lásd a megtámadott ítélet 62. pontját.

54 — Lásd: LPN-ítélet, 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

55 — Lásd például a fenti 9. pontot.

56 — Lásd: ClientEarth-ítélet, 74–76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

57. A ClientEarth-ítéletben a Bíróság pontosította a hozzáférés megtagadásának általános vélelmére vonatkozó ítélkezési gyakorlatát, amennyiben az intézmények az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésére a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem megtagadása érdekében hivatkoznak. A Bíróság részben helyt adott ClientEarth Törvényszék ítélete elleni fellebbezésének, amely ítélet elutasította a Bizottság azon határozatának megsemmisítését kérő kérelmét, amelyben megtagadta a teljes hozzáférést egyes, a különböző tagállami jogszabályok uniós környezetvédelmi jogának való megfelelésére vonatkozó tanulmányokhoz.

58. A Bizottság a szóban forgó tanulmányokat két kategóriába sorolta. Elhatárolta egyrészt azokat a tanulmányokat, amelyeket a teljes körű hozzáférhetővé tétel megtagadásáról szóló bizottsági határozat elfogadása idején már felszólító levélnek az érintett tagállam részére történő elküldésével megindított, kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszának ügyirataihoz csatoltak. E dokumentumtípus esetén a hozzáférhetővé tétel sértette volna a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás során végzett vizsgálatok céljának védelmét.<sup>57</sup> Másfelől, a Bíróság kimondta, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor elfogadta, hogy a Bizottság a bizalmas jelleg vélelmének hatályát jogszerűen kiterjesztheti a második kategóriába tartozó tanulmányokra, vagyis azokra, amelyek a Bizottság döntésének elfogadásakor még *nem* vezettek felszólító levél küldéséhez. Ezen a ponton még mindig nem világos, hogy az említett tanulmányok alapján a Bizottság megnyitja-e a kötelezettségszegési eljárás pert megelőző szakaszát. A Bizottságnak ezért köteles volt egyenként megvizsgálni az e dokumentumokra vonatkozó minden hozzáférés iránti kérelmet.<sup>58</sup>

59. Analógia útján ez az érvelés méginkább vonatkozik D. N. Spirlea és M. Spirlea ügyére. A vitatott határozat 2012. június 21-i elfogadásakor a Bizottság már (2012. április 30-án) értesítette őket, hogy *nem* került sor az 1394/2007 rendelt megsértésére, és hogy nem kezdeményez kötelezettségszegési eljárást Németországgal szemben. Ezért számomra úgy tűnik, hogy a hozzáférés megtagadásának általános vélelmét nem lehet az EU Pilot eljárásban szereplő dokumentumokra alkalmazni, ha az említett határozatot már elfogadták. Nemcsak arról van szó, hogy a 2070/11. sz. eljárás még nem eredményezte a felszólító levél német hatóságoknak való megküldését: a Bizottság valóban úgy döntött, hogy *nem* indítja meg a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszát.

60. Ezért úgy vélem, hogy a Törvényszék azzal, hogy a megtámadott ítéletben elfogadta, hogy a Bizottság jogszerűen terjesztette ki a hozzáférés megtagadásának általános vélelmét a 2070/11. sz. eljárásban szóban forgó két dokumentumra, tévesen alkalmazta a jogot.

61. E következtetés során nem fogadom el Svédország és Finnország azon nézetét, miszerint a hozzáférés megtagadásának általános vélelmét csak akkor lehet alkalmazni, ha a kérelem nagyszámú dokumentumra vonatkozik. A jelen esetben D. N. Spirlea és M. Spirlea csak két dokumentumhoz kért hozzáférést. Véleményem szerint lényegtelen a hozzáférési kérelemmel érintett dokumentumok száma. Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szereplő kivételre történő hivatkozás során a hozzáférés megtagadásának általános vélelme szempontjából a döntő kérdés az, hogy a szóban forgó eljárás célját veszélyezteti-e az általános hozzáférés iránti kérelem elfogadása. Ez egy minőségi, nem pedig mennyiségi kritérium. Hozzáteszem, hogy figyelembe véve az uniós jogalkotó által előírt általános hozzáférési jogot, általában azzal, hogy a nagy számú dokumentumok vizsgálata adminisztratív kényelmetlenséggel jár, nem indokolható érvényesen, hogy valamely intézmény nem felel meg az átláthatóságra vonatkozó jogi kötelezettségeinek.<sup>59</sup>

57 — Lásd: ClientEarth-ítélet, 71–76. pont.

58 — Lásd: ClientEarth-ítélet, 77–82. pont.

59 — Ez a helyzet az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szereplő kivétel értelmezését illetően, függetlenül attól, hogy olyan esetekben, amelyek nagyon hosszú dokumentumokra vagy nagyon nagy számú dokumentumra vonatkoznak, az említett rendelet 6. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy az érintett intézmény és a kérelmező méltányos megoldás érdekében informálisan megegyezzenek. Lásd: Kokott főtanácsnoknak a Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyre vonatkozó indítványa, C-139/07 P, EU:C:2009:520, 63–69. pont.

62. A Törvényszék azzal, hogy nem mondta ki, hogy a Bizottság köteles volt konkrétan és egyedileg megvizsgálni a D.N. Spirlea és M. Spirlea által kért két dokumentumot, tévesen alkalmazta a jogot. Azon a véleményen vagyok tehát, hogy az első fellebbezési jogalap megalapozott.

**Második és harmadik jogalap: az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése utolsó albekezdésének téves értelmezése – nyomós közérdek és a vitatott határozatban figyelembe veendő tények**

63. Amennyiben a Bíróság egyetért az első fellebbezési jogalpra vonatkozó következtetéssel, nem szükséges megvizsgálni a második és a harmadik jogalapot. Azonban a teljesség kedvéért röviden megvizsgálom őket.

**Második jogalap**

64. Második jogalapjában Svédország azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó tagmondata szerinti nyomós közérdek fogalmát.

65. A megtámadott ítélet 94. pontjából következik, hogy a Bizottság úgy vélte, a közérdeket úgy szolgálja a legjobban, ha az EU Pilot eljárást a szóban forgó dokumentumok vizsgálata vagy D.N. Spirlea és M. Spirlea kérésének teljesítése nélkül folytatja le. A Törvényszék támogatta a Bizottság azon nézetét, miszerint a közérdeket szolgálta, hogy az említett intézmény az EU Pilot eljárás keretében maga tisztázta, hogy a német hatóságok megfeleltek-e az uniós jognak.<sup>60</sup>

66. A Bizottság azonban a vitatott határozat elfogadásakor már úgy döntött, hogy nem került sor az uniós jog megsértésére. Nekem úgy tűnik, a közérdeknek már e ponton megfeleltek. Az érdekegyensúly eltolódott, legalábbis annyiban, hogy a Bizottságnak meg kellett volna vizsgálnia a vitatott dokumentumokat annak eldöntése érdekében, hogy hozzáférhetővé kell-e tenni azokat. Ezért úgy vélem, hogy a Törvényszék tévesen értékelte az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó albekezdése szerinti nyomós közérdeket.

**Harmadik jogalap**

67. D. N. Spirlea és M. Spirlea a Törvényszék előtti eljárásban kifogásolta, hogy a Bizottság a közérdekre tekintettel nem engedélyezte számukra a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférést még az EU Pilot eljárás lezárását követően sem (2012. december 27-én). A megtámadott ítélet 100. pontjában a Törvényszék kimondta, hogy „[...] az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az EUMSZ 263. cikk alapján indított megsemmisítés iránti kereset keretében a megtámadott jogi aktus jogszerűségét az aktus meghozatalának időpontjában fennálló ténybeli és jogi elemek függvényében kell elbírálni [...]. Márpedig meg kell állapítani, hogy a [2070/11. sz. eljárás] lezárására a [vitatott határozat] elfogadását követően került sor. Következésképpen [D. N. Spirlea és M. Spirlea] érvét el kell utasítani”.<sup>61</sup>

68. Ebben a jogalapban Svédország ezt a döntést kifogásolja. Állítása szerint az uniós intézmény által az 1049/2001 rendelet szerinti hozzáférés megtagadásáról hozott határozat elfogadásakor fennálló körülmények mellett az azt követően felmerülő tényeket is figyelembe kell venni az ilyen határozatok jogszerűségét felülvizsgáló uniós bíróságok előtti, az EUMSZ 263. cikk szerinti eljárások során. E véleménye alátámasztásául Svédország azzal érvel, hogy máskülönben az új körülményeket csak úgy lehetne figyelembe venni, ha az érintett intézményhez új kérést nyújtanak be. Ez az eljárások

60 — Lásd a megtámadott ítélet 98. pontját.

61 — Álláspontja alátámasztásául a Törvényszék a 2009. szeptember 30-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, T-432/07, nem tették közzé, EU:T:2009:373, 43. pontjára, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatra hivatkozott.

elburjánzásához és következésképpen elhúzódásához vezetne. Svédország hozzáteszi, hogy a Törvényszék által a megtámadott ítéletben hivatkozott ítélkezési gyakorlat elvei az állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásra vonatkoznak. Ezeket nem lehet az 1049/2001 rendelet szerint meghozott határozatokra alkalmazni, mivel minden ügýtípusnak megvannak a saját típusjegyei.<sup>62</sup>

69. A Bizottság – Németország támogatása mellett – vitatja ezt az álláspontot.

70. Az EUMSZ 263. cikk alapján a Bíróság és a Törvényszék által végzett felülvizsgálat a vitatott intézkedés jogszerűségének vizsgálatára korlátozódik. A felülvizsgálat végzése során az uniós bíróság nem helyettesítheti a megtámadott jogi aktus indokolását a saját indokolásával.<sup>63</sup> Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi aktus érvényességét az aktus meghozatalának időpontjában fennálló ténybeli és jogi elemek függvényében kell elbírálni.<sup>64</sup>

71. Amennyiben az uniós bíróságoknak figyelembe kellene venniük a megtámadott jogi aktus elfogadását követően (jelen esetben az EU Pilot eljárás lezárását követően) felmerülő körülményeket, az az indokolás helyettesítését jelentené. Ez azzal járna, hogy a szerző által a megtámadott jogi aktus elfogadása előtt vagy annak időpontjában nem értékelt kérdéseket kellene vizsgálni.

72. A dokumentumokhoz az 1049/2001 rendelet szerinti hozzáférés megtagadásáról szóló határozatok esetén nem kell kivételt tenni a tényekkel és körülményekkel kapcsolatos értékelés hatályát illetően. Svédország félreértelmezi a Törvényszék Koninklijke Grolsch ítéletét. A Törvényszék ott nem azt javasolta, hogy az EUMSZ 101. cikkét sértő kartellügyek kivételt jelentenek azon elv alól, miszerint a megtámadott jogi aktust az elfogadáskor fennálló tények alapján kell felülvizsgálni. Ehelyett, ahogy arra Németország helyesen rámutat, a Törvényszék ott csupán megerősíti, hogy a címzett nem csak az ilyen eljárások közigazgatási szakaszában vitathatja a fennálló egyéni tény- vagy jogkérdéseket egy kifogásközlésben, hanem a későbbi bírósági eljárás során is.

73. Következésképpen úgy ítélem meg, hogy a fellebbezés harmadik jogalapja megalapozatlan.

## Utóirat

74. A jelen fellebbezés *nem* a Bizottság és a tagállam között az EU Pilot eljárás keretében folytatott kommunikáció automatikus nyilvánosságra hozataláról szól. Hanem arról, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke szerint létező jelenlegi öt kategóriát ki kell-e bővíteni oly módon, hogy a Bizottság az ilyen esetekben hivatkozhatson a hozzáférés megtagadására. Ha a Bíróság a javaslatomnak megfelelően helyt ad a fellebbezésnek, a Bizottság az ügyirat vizsgálatát követően továbbra is megtagadhatja a kérdéses dokumentumokhoz való hozzáférést, ha annak megtagadása szükséges.

75. A közelmúltbeli események egyértelműen bemutatták az olyan helyzetben való támogatás vagy hozzájárulás veszélyét, amelyben az átlagos polgár úgy érzi, hogy a kormány túlzottan távoli, és nem kommunikál vele vagy nem elkötelezett vele szemben. A Bizottság szolgálatai számára felmerülő többlet-adminisztráció által jelentett kellemetlenség csekély ár az uniós adminisztráció és az uniós polgár közötti fokozott átláthatóságért és bizalomért.<sup>65</sup> Kérem a Bíróságot, hogy az e fellebbezésről való döntéshozatal során vegye figyelembe ezen elveket.

62 — Svédország egyebek mellett a belső piaci versenyt az EUMSZ 101. cikkbe ütközően akadályozó, korlátozó vagy torzító megállapodásokra vonatkozó ügyekre utalt, ahol a kérelmek benyújtását követően is elő lehet terjeszteni új kérdést, mint például a 2011. szeptember 15-i Koninklijke Grolsch kontra Bizottság ítélet, T-234/07, EU:T:2011:476 (a továbbiakban: Koninklijke Grolsch-ítélet), 37–41. pont.

63 — Lásd: 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 141. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

64 — Analógiai útján lásd: 2015. április 16-i Parlament kontra Tanács ítélet, C-317/13 és C-679/13, EU:C:2015:223, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

65 — Lásd a fenti 4. pontot.

## **A költségekről**

76. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése és 140. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottság mint jelen fellebbezési eljárásban peresztes fél viseli ezen eljárás költségeit. A Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Németország és Spanyolország kormánya maga viseli saját költségeit.

## **Végekvetkeztetések**

77. A fenti megfontolások fényében azt javaslom a Bíróságnak, hogy:

- nyilvánítsa elfogadhatónak a fellebbezést;
- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére;
- a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, a Finn Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Spanyol Királyság kormányát kötelezze saját költségei viselésére.