



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2020. december 17. *

„Fellebbezés – Az Európai Központi Bank (EKB) dokumentumaihoz való hozzáférés – 2004/258/EK határozat – A 4. cikk (3) bekezdése – Kivételek – Az EKB által kapott dokumentum – Külső szolgáltatótól származó vélemény – Tárgyalások és előzetes konzultációk keretében történő belső felhasználás – A hozzáférés megtagadása”

A C-342/19. P. sz. ügyben,

Fabio De Masi (lakóhelye: Hamburg [Németország]),

Yanis Varoufakis (lakóhelye: Athén [Görögország]),

(képviseli őket: A. Fischer-Lescano Universitätsprofessor)

fellebbezőknek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2019. április 30-án benyújtott fellebbezése tárgyában,

a másik fél az eljárásban:

az **Európai Központi Bank (EKB)** (képviselik: F. von Lindeiner és A. Korb, meghatalmazotti minőségben, segítőkük: H.-G. Kamann Rechtsanwalt)

alperes az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: J.-C. Bonichot tanácselnök, L. Bay Larsen (előadó), C. Toader, M. Safjan és N. Jääskinen bírák,

főtanácsnok: P. Pikamäe,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

a főtanácsnok indítványának a 2020. július 9-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: német.

Ítéletet

- 1 Fellebbezésükben Fabio De Masi és Yanis Varoufakis az Európai Unió Törvényszéke 2019. március 12-i De Masi és Varoufakis kontra EKB ítéletének (T-798/17, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2019:154) hatályon kívül helyezését kérik, amelyben a Törvényszék elutasította „A Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikkének értelmezését érintő kérdésekre adott válaszok” című, külső szolgáltató által az EKB kérelmére készített, 2015. április 23-i dokumentumhoz való hozzáférést a fellebbezőkkel szemben megtagadó, az Európai Központi Bank által 2017. október 16-án hozott határozat (a továbbiakban: megtámadott határozat) megsemmisítése iránt előterjesztett keresetüket.

Jogi háttér

A 2004/258 határozat

- 2 Az Európai Központi Bank 2015. január 21-i (EU) 2015/529 határozatával (HL 2015. L 84., 64. o.) módosított, az Európai Központi Bank dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2004. március 4-i 2004/258/EK európai központi banki határozat (HL 2004. L 80., 42. o.; magyar nyelvű kiadás 1. fejezet, 5. kötet, 51. o.) (a továbbiakban: 2004/258 határozat) (3) és (4) preambulumbekzdése szerint:

„(3) Szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani az EKB dokumentumaihoz, ugyanakkor védeni kell az EKB-nak és a nemzeti központi bankoknak (NKB-k) a Szerződés 108. cikkében és az alapokmány 7. cikkében meghatározott függetlenségét, valamint az EKB feladatainak ellátásával kapcsolatos meghatározott ügyek titkosságát. A hatékony döntéshozatali eljárás (ideértve a belső konzultációkat és előkészítő munkálatokat) védelmének biztosítása érdekében, az EKB döntéshozó szerveinek ülésein elhangzottak bizalmasak, kivéve amennyiben az érintett szerv a tanácskozása eredményeinek nyilvánosságra hozatala mellett dönt.

(4) Ugyanakkor bizonyos köz- és magánérdekeknek kivételek útján védelmet kell biztosítani. [...]”

- 3 E határozat 3. cikkének a) pontja értelmében a határozat alkalmazásában: „dokumentum” és „EKB-dokumentum”: az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül, az EKB által készített vagy az EKB birtokában lévő és annak politikáival, tevékenységeivel és döntéseivel kapcsolatos adattartalom, valamint az Európai Monetáris Intézettől (EMI) és az Európai Gazdasági Közösség tagállamai központi bankjai elnökeinek bizottságától származó dokumentumok;

- 4 Az említett határozat „Kivételek” című 4. cikke a (2), (3) és (5) bekezdésében a következőket írja elő:

„(2) Az EKB megtagadja az adott dokumentumhoz való hozzáférést, ha a nyilvánosságra hozatal veszélyeztetné az alábbiak védelmét [helyesen: ha a hozzáférhetővé tétele sértené az alábbiak védelmét]:

[...]

– [...] jogi tanácsadás,

– [...]

kivéve, ha a nyilvánosságra hozatalhoz [helyesen: ha az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételéhez] nyomós közérdek fűződik.

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

[...]

(5) Ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak bizonyos részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részeit közzé [helyesen: hozzáférhetővé] kell tenni.”

5 Ugyanezen irányelv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében:

„Teljes vagy részleges elutasítás [helyesen: megtagadás] esetén a kérelmező az EKB válaszábanak kézhezvételétől számított 20 munkanapon belül megerősítő kérelmet nyújthat be, amelyben az EKB Igazgatóságát az EKB álláspontjának felülvizsgálatára kéri. Amennyiben az EKB nem válaszol az első kérelem elbírálására irányadó 20 napos határidőn belül, a kérelmező megerősítő kérelem benyújtására jogosult.”

Az 1049/2001/EK rendelet

6 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) (1) és (4) preambulumbekkezdése szerint:

„(1) Az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikkének második albekezdése kiemeli a nyitottság [helyesen: átláthatóság] elvét, megállapítva, hogy a Szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.

[...]

(4) E 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 EK-Szerződés 255. cikke (2) bekezdésének megfelelően.”

7 E rendelet „Kivételek” című 4. cikke a (2) és (3) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

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

– [...] jogi tanácsadás [helyesen: jogi vélemények],

– [...]

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

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

Az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat [helyesen: véleményeket] 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.”

A jogvita előzményei és a megtámadott határozat

- 8 A jogvita előzményeit a Törvényszék a megtámadott ítélet 1–6. pontjában ismertette, és azok, amennyiben a jelen eljáráshoz szükséges, a következőképpen foglalhatók össze.
- 9 F. De Masi és Y. Varoufakis a 2017. április 24-i levélben a 2004/258 határozat alapján hozzáférést kért az EKB-tól minden olyan külső jogi véleményhez, amelyet az EKB kért a 2015. február 4-i és 2015. június 28-i, a görög központi bank által a görög bankoknak nyújtott sürgősségi likviditási támogatást érintő határozatainak a vizsgálatához.
- 10 Az EKB a 2017. május 31-i levélben tájékoztatta a fellebbezőket arról, hogy az említett határozatokhoz nem kért jogi véleményt. Ezenfelül tájékoztatta őket a vitatott dokumentum létezéséről.
- 11 A fellebbezők a 2017. július 7-i levélben azt kérték az EKB-tól, hogy biztosítson hozzáférést e dokumentumhoz.
- 12 Az EKB a 2017. augusztus 3-i levélben egyrészt a jogi vélemények védelmére vonatkozó, a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt kivétel, másrészt a belső használatra szánt dokumentumok védelmére vonatkozó, az említett határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alapján megtagadta e hozzáférést.
- 13 A fellebbezők a 2017. augusztus 30-i levélben a vitatott dokumentumhoz való hozzáférés iránt megerősítő kérelmet terjesztettek elő az említett határozat 7. cikkének (2) bekezdése alapján.
- 14 Az EKB a 2017. október 16-i határozatban megerősítette a vitatott dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó határozatát, ugyanazon kivételek alapján, mint amelyeket az említett határozatban megjelölt.

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

- 15 F. De Masi és Y. Varoufakis a Törvényszék Hivatalához 2017. december 8-án benyújtott keresetlevéllel keresetet indított a vitatott határozat megsemmisítése iránt.
- 16 A fellebbezők e kereset alátámasztása érdekében lényegében két jogalapra hivatkoztak, amelyeket a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének a megsértésére, illetve ezen határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének a megsértésére alapítottak.
- 17 A Törvényszék a megtámadott ítéletben a fellebbezők keresetét megalapozatlanság miatt elutasította. A Törvényszék a második jogalap vizsgálata alapján ezen ítélet 74. pontjában megállapította, hogy az EKB jogosan alapíthatta a vitatott dokumentumhoz való hozzáférés megtagadását a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételre. Következésképpen megállapította, hogy nem szükséges megvizsgálni az első jogalapot, amely az e határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt, hozzáféréshez való jog alóli kivételt érinti.

- 18 A második jogalapnak a belső használatra szánt dokumentumok védelmére vonatkozó kivétel téves alkalmazására alapított első részét illetően a Törvényszék úgy vélte, hogy nem szükséges bizonyítani a döntéshozatali eljárásnak az említett határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében vett súlyos sérelmének a fennállását. E tekintetben a megtámadott ítélet 30. pontjában a Törvényszék rámutatott arra, hogy az e rendelkezésre alapított megtagadás kizárólag annak bizonyítását feltételezi, hogy egyrészt e dokumentumot az EKB-n belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések vagy az EKB és az érintett nemzeti hatóságok közötti véleménycsere keretében belső használatra szánták, és másrészt nem áll fenn az e dokumentumok hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek.
- 19 Márpedig a Törvényszék megállapította, hogy az EKB jogosan vélte úgy, hogy a vitatott dokumentumot ugyanezen határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében belső használatra szánták, mivel az EKB-nak az volt az álláspontja, hogy e dokumentumnak az a célja, hogy információkat és támogatást nyújtson a Kormányzótanács tanácskozásaihoz azon hatáskörök keretében, amelyeket a számára a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) és az EKB alapokmányáról szóló 4. sz. jegyzőkönyv 14.4. cikke előír.
- 20 A Törvényszék tehát a megtámadott ítélet 44–47. pontjában elutasította F. De Masi és Y. Varoufakis azon érvét, amely szerint a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel nem alkalmazandó a vitatott dokumentumra, mivel az jogi véleményt képez, amely az ezen határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt, a jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivétel hatálya alá tartozik.
- 21 A Törvényszék a megtámadott ítélet 48–52. pontjában elutasította a fellebbezők azon érvét is, amely szerint az említett határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt feltételek nem teljesülnek, mivel a vitatott dokumentum egyrészt nem belső jellegű, másrészt pedig nem kapcsolódik egy konkrét eljáráshoz.
- 22 A Törvényszék ezenfelül a megtámadott ítélet 53–58. pontjában elemezte és elutasította az indokolási kötelezettség megsértésére alapított kifogást.
- 23 A megtámadott ítélet 62–73. pontjában a Törvényszék elutasította a második jogalap második részét, amely a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek fennállásán alapult.

A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

- 24 Fellebbezésükben a fellebbezők azt kérik, hogy a Bíróság:
- teljes egészében helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;
 - adjon helyt az elsőfokú eljárásban előterjesztett kérelmeknek, és
 - az EKB-t kötelezze a költségek viselésére.
- 25 Az EKB azt kéri, hogy a Bíróság:
- utasítsa el a fellebbezést, és
 - a fellebbezőket kötelezze a költségek viselésére.

A fellebbezésről

- 26 A fellebbezők a fellebbezésük alátámasztása érdekében négy jogalapra hivatkoznak, amelyek közül az első az EUSZ 10. cikk (3) bekezdésének, az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdésének, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 42. cikkének a megsértésén, a második az indokolási kötelezettség megsértésén, a harmadik a 2004/258 határozat 4. cikke (2) és (3) bekezdésének megsértésén, a negyedik pedig az említett határozat 4. cikke (3) bekezdésének a megsértésén alapul.

Az első jogalapról

A felek érvei

- 27 A fellebbezők az első jogalapjuk keretében azzal érvelnek, hogy a Törvényszék megsértette az átláthatóságnak az EUSZ 10. cikk (3) bekezdésében, az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdésében és az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdésében, valamint a Charta 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 42. cikkében foglalt elvét, amelynek fényében a 2004/258 határozatban előírt kivételeket értelmezni kellett volna.
- 28 Ez a jogalap két részre tagolódik.
- 29 Az első rész annak kifogásolására irányul, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 29. pontjában megállapította, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel keretében nem követelmény a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének a bizonyítása. E tekintetben a fellebbezők azzal érvelnek, hogy a Törvényszék tévesen e rendelkezés szövegét vette alapul, és a fellebbezők azt kifogásolják, hogy a Törvényszék e rendelkezésnek az EUSZ 10. cikk (3) bekezdésével, az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdésével és az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdésével, valamint a Charta 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 42. cikkével ellentétes értelmezését fogadta el. E rendelkezések ugyanis előírják a széles körű átláthatóság célját és a dokumentumokhoz való hozzáféréshez fűződő jogot, a Törvényszék pedig ezeket figyelmen kívül hagyta.
- 30 A fellebbezők álláspontja szerint mivel az elsődleges jog határozza meg az átláthatóság elve korlátozásának küszöbét, az EKB nem szűkítheti e küszöböt oly módon, hogy nem veszi figyelembe a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének a követelményét, még akkor sem, ha e követelmény nem szerepel az említett határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében.
- 31 Az EKB álláspontja szerint az első jogalap első részét elfogadhatatlanság miatt el kell utasítani. Másodlagosan az említett intézmény úgy véli, hogy az első jogalap e része megalapozatlan.
- 32 Az első jogalap második részében a fellebbezők azt kifogásolják, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 54. pontjában széles mérlegelési jogkört biztosított az EKB-nak, és ezáltal az elsődleges jogot sértő módon csökkentette saját bírósági felülvizsgálatának terjedelmét, ami következképpen elferdítette az ezen ítélet 43. és azt követő pontjaiban foglalt értékelést. A fellebbezők álláspontja szerint az átláthatóság elvének terjedelme miatt a dokumentumokhoz való hozzáférés nem értékelési kérdés. Márpedig a Charta 52. cikke előírja, hogy az említett elv esetleges korlátozásának arányosnak kell lennie, és az ilyen korlátozások alkalmazási feltételei tekintetében lehetővé kell tenni a teljes körű bírósági felülvizsgálatot.
- 33 Az EKB azt állítja, hogy ez a rész elfogadhatatlan, illetve mindenesetre megalapozatlan.

A Bíróság álláspontja

- 34 Az első fellebbezési jogalap első részét illetően emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság eljárási szabályzata 170. cikke (1) bekezdésének második mondata értelmében a Törvényszék előtti jogvita tárgyát a fellebbezésben nem lehet megváltoztatni. Ezenfelül a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik, hogy ha valamely félnek megengednék, hogy először a Bíróság előtt hozzon fel olyan kifogást, amelyre a Törvényszék előtt nem hivatkozott, az azt jelentené, hogy e fél a Törvényszék elé terjesztett jogvitán túlterjedő jogvitával fordulhatna a fellebbezés elbírálása során korlátozott hatáskörrel rendelkező Bírósághoz. A fellebbezés keretében a Bíróság hatásköre tehát a Törvényszék előtt megvitatott jogalapokat és érveket illetően a Törvényszék által végzett értékelés vizsgálatára korlátozódik (lásd többek között: 2020. január 15-i BS kontra Parlament végzés, C-642/19 P, nem tették közzé, EU:C:2020:32, 24. pont).
- 35 Márpedig az elsődleges jog fent említett rendelkezéseinek a fellebbezők által javasolt értelmezésére csak a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésével kapcsolatos jogellenességi kifogás alátámasztása érdekében lehet sikeresen hivatkozni. E rendelkezés szövegéből ugyanis az következik, hogy az EKB a dokumentumaihoz való hozzáférést megtagadja, ha az e rendelkezésben előírt feltételek teljesülnek.
- 36 E tekintetben meg kell állapítani, hogy e rendelkezés nem tesz említést a fellebbezők által hivatkozotthoz hasonló feltételről. Következésképpen annak megállapítása, hogy az EKB dokumentumaihoz való hozzáférésnek a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján történő megtagadása az e rendelkezésben meghatározottól eltérő feltételtől függ, e rendelkezés *contra legem* értelmezésének minősül.
- 37 E körülmények között, és mivel a fellebbezők a Törvényszék előtt nem hivatkoztak kifejezetten arra, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése ezáltal sérti az átláthatóságnak az EUM-Szerződés vagy a Charta általuk hivatkozott rendelkezéseiben előírt elvét, meg kell állapítani, hogy az elsőfokú eljárásban nem terjesztettek elő ilyen jogellenességi kifogást, ezért arra nem lehet első alkalommal a fellebbezés keretében hivatkozni.
- 38 Igaz, hogy az olyan érv, amelyet első fokon nem hoztak fel, nem minősül a fellebbezési szakaszban elfogadhatatlan új jogalapnak, ha csupán a keresetben szereplő, a Törvényszék elé terjesztett jogalapban már kifejtett érvelés kiegészítését képezi (2017. november 16-i Ludwig-Bölkow-Systemtechnik kontra Bizottság ítélet, C-250/16 P, EU:C:2017:871, 29. pont). Meg kell azonban állapítani, hogy a jelen ügyben erről nincs szó.
- 39 E tekintetben, bár a fellebbezők az elsőfokú eljárásban benyújtott keresetlevelükben említették az elsődleges jog ezen rendelkezéseit, azokra e keresetlevélben nem kifejezetten olyan érv alátámasztása céljából hivatkoztak, amely a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt, említett rendelkezések meg nem felelőségének a megalapozására irányul.
- 40 Ebből következik, hogy mivel a fellebbezők által az elsőfokú eljárás keretében előadott álláspontjukban nem hivatkoztak arra, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése összeegyeztethetetlen az elsődleges jog említett rendelkezéseivel, és mivel ezen előbbi rendelkezés összeegyeztethetőségét első alkalommal a Bíróság előtt vitatják, az első jogalap e része nem tekinthető a keresetlevélben kifejtett jogalapok kiegészítésének.
- 41 Következésképpen az első jogalap első részét elfogadhatatlanság miatt el kell utasítani.
- 42 E jogalap második részét illetően meg kell állapítani, hogy a Törvényszék által a megtámadott ítélet 54. pontjában az EKB-t érintően elismert mérlegelési jogkör, valamint a Törvényszék által gyakorolt jogszerűségi felülvizsgálat korlátozása csak arra a kérdésre vonatkozott, hogy a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tétele érinthet-e nyomós közérdeket. E megfontolások tehát nem ferdíthették el a

Törvényszéknek az említett ítélet 43–52. pontjában foglalt értékelését, és e pontok nem a közérdek sérelmének a fennállására, hanem az EKB valamely dokumentumához való hozzáférés megtagadásának igazolására alkalmas indokokra és a vitatott dokumentum jellegére vonatkoznak. Következésképpen a fellebbezők által e tekintetben előadott érveknek nem lehet helyt adni.

- 43 A megtámadott ítélet 53–58. pontját illetően meg kell állapítani, hogy a Törvényszék e pontokban a fellebbezőknek a döntéshozatali eljárás esetleges sérelmére vonatkozó indokolási kötelezettség megsértésére alapított jogalapját elemezte. Tekintettel arra, hogy a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének bizonyítása a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel keretében, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 29. pontjában megállapította, nem szükséges, az uniós bíróság által a közérdek sérelmének fennállására vonatkozóan végzett felülvizsgálat jellegére és intenzitására vonatkozó megfontolások mindenképpen irrelevánsak voltak e jogalap kimenetele szempontjából.
- 44 Következésképpen a fellebbezők által az első jogalap második részében felhozott érveket el kell utasítani.
- 45 A fentiekben foglaltakra tekintettel a második jogalapot részben elfogadhatatlanság, részben pedig megalapozatlanság miatt teljes egészében el kell utasítani.

A második jogalapról

A felek érvei

- 46 A fellebbezők a második jogalapjuk keretében azt kifogásolják, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 53–57. pontjában nem tartotta tiszteletben a Bíróság által az 1049/2001 rendelettel kapcsolatban megállapított indokolási követelményeket. Konkrétan azt róják fel a Törvényszéknek, hogy elismerte azt, hogy az EKB a dokumentumaihoz való hozzáférés megtagadásának igazolása érdekében hivatkozhat „hipotetikus hatásokra”. Az általános és absztrakt kockázatok azonban nem elegendők az ilyen megtagadás igazolásához. Ezen intézmény tehát nem fejtette ki, hogy a kért dokumentumhoz való hozzáférés hogyan korlátozhatja az EKB „mérlegelési terét”, és konkrétan és ténylegesen hogyan sérthetné az általa hivatkozott, a 2004/258 határozat 4. cikkében előírt kivétellel védett érdeket.
- 47 Az EKB azt javasolja, hogy a Bíróság e jogalapot elfogadhatatlanság és másodlagosan megalapozatlanság miatt utasítsa el.

A Bíróság álláspontja

- 48 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet nem alkalmazandó a vitatott dokumentumra, az ahhoz való hozzáférést a 2004/258 határozat szabályozza.
- 49 Ami az intézmények jogi aktusainak indokolására vonatkozóan a Bíróság által az említett rendelettel kapcsolatban megállapított követelmények állítólagos megsértését illeti, amelyre a fellebbezők hivatkoznak, meg kell állapítani, hogy míg az említett rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése feltételezi annak bizonyítását, hogy a dokumentum hozzáférhetővé tétele súlyosan sérti az intézmény döntéshozatali eljárását, a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel keretében nem szükséges ilyen bizonyítás. Következésképpen a Törvényszék nem volt köteles megvizsgálni, hogy az EKB adott-e magyarázatot a döntéshozatali eljárása súlyos sérelmének azon kockázatára vonatkozóan, amelyet a vitatott dokumentumhoz való hozzáférés okozhat.

- 50 A dokumentumokhoz való hozzáférésnek a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján való megtagadása ugyanis kizárólag annak bizonyítását feltételezi, hogy egyrészt e dokumentumot többek között az EKB-n belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések keretében belső használatra szánták, és másrészt nem áll fenn az e dokumentumok hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek.
- 51 Következésképpen a Törvényszék nem hagyta figyelmen kívül az uniós intézmények jogi aktusainak indokolására vonatkozó követelményeket, amikor a megtámadott ítélet 55. pontjában megvizsgálta a vitatott határozat indoklását, megállapítva, hogy e vitatott dokumentum szerint azt a Kormányzótanács tárgyalásai és előzetes konzultációi keretében való belső használatra szánták, és e dokumentum hozzáférhetővé tétele aláásná a döntéshozó szervek tagjai közötti hatékony, informális és bizalmas megbeszélés lehetőségét, következésképpen az EKB függetlenségét, valamint a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tétele, ha e dokumentumot a kontextusából kiragadják, esetlegesen sérthetné a Kormányzótanács tagjainak a függetlenségét.
- 52 A Törvényszék szintén jogosan állapította meg a megtámadott ítélet 57. pontjában, hogy az indokolási kötelezettséget nem sérti, hogy az EKB olyan megfontolásokat vesz alapul, amelyek tekintetében olyan feltételezett hatásokat vesz figyelembe, amelyeket a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tétele az EKB mérlegelési tere tekintetében okozhat.
- 53 Következésképpen a második jogalapot megalapozatlanság miatt el kell utasítani.

A harmadik jogalapról

A felek érvei

- 54 A fellebbezők a harmadik jogalapjuk keretében, amely két részre oszlik, és lényegében a megtámadott ítélet 43–50. pontjára vonatkozik, azt róják fel a Törvényszéknek, hogy egyrészt tévesen értelmezte a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének a belső használatra szánt dokumentumokra vonatkozó első albekezdésének hatályát, valamint ugyanezen határozat 4. cikke (2) bekezdésének a jogi véleményekre vonatkozó második francia bekezdésének hatályát, és másrészt tévesen értelmezte az előbbi rendelkezést annak megállapításával, hogy az alkalmazásának feltételei a jelen ügyben teljesülnek.
- 55 Konkrétabban e harmadik jogalap első részének keretében a fellebbezők azzal érvelnek, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése a szövegét tekintve a „jogi tanácsadásra” vonatkozik, míg e határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése csak nem jogi jellegű dokumentumokra alkalmazandó. Márpedig a fellebbezők kifogásolják a Törvényszékkal szemben, hogy nem válaszolt arra a kérdésre, hogy a vitatott dokumentum az előbbi rendelkezés értelmében vett jogi tanácsadásnak minősül-e, vagy sem.
- 56 E tekintetben a fellebbezők arra hivatkoznak, hogy mivel a vitatott dokumentum jogkérdésre adott absztrakt és tudományos válasznak, és nem jogi tanácsadásnak minősül, az nem minősülhet a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése értelmében vett ilyen tanácsadásnak.
- 57 Következésképpen a Törvényszék által a megtámadott ítélet 43. pontjában megállapítottakkal ellentétben a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének alkalmazását ki kellett volna zárni az említett határozat 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének blokkoló hatása miatt, amely utóbbi rendelkezés az előbbi viszonylatában *lex specialis*, mivel a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése kimerítően szabályozza az átláthatóság elve alóli, az ilyen típusú dokumentumokra alkalmazandó kivételeket.

- 58 A fellebbezők e jogalap második része keretében vitatják a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének a Törvényszék általi értelmezését. E tekintetben emlékeztetnek arra, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdéséhez hasonlóan a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése az EKB belső döntéshozatali eljárása integritásának a védelmére irányul. Márpedig azon dokumentum, amelynek hozzáférhetővé tételét kérik, nem tartozik e rendelkezés hatálya alá, mivel azt nem valamely konkrét döntéshozatali eljárásban való belső használatra szánták, hanem az az EKB hatáskörei „külső keretének” meghatározására irányuló külső elemzésnek minősül.
- 59 Az EKB vitatja ezeket az érveket, és a jogalap egészének elutasítását javasolja.

A Bíróság álláspontja

- 60 Az első részt illetően először is meg kell állapítani, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének szövege nem tartalmaz olyan utalást, amely alapján az az említett határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése viszonylatában *lex specialis*nak minősülne.
- 61 Amint ugyanis ezen utóbbi rendelkezésből kitűnik, az abban előírt kivétel az EKB által, az ezen intézményen belüli tárgyalások és előzetes konzultációk, vagy az EKB és a nemzeti hatóságok közötti véleménycsere részeként belső használatra készített vagy kapott dokumentumokra vonatkozik.
- 62 Ezenfelül az említett határozat 4. cikkének szövegében semmi nem zárja ki, hogy a dokumentum ugyanazon része az abban említett több kivétel hatálya alá tartozhasson.
- 63 A Törvényszék tehát helyesen állapította meg a megtámadott ítélet 44–47. pontjában, hogy az EKB a birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem értékelése során a jelen ügyben több megtagadási okot is figyelembe vehet, azaz, mind a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében foglalt megtagadási okot, mind pedig az ugyanezen határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében szereplő megtagadási okot.
- 64 Ezenfelül a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alkalmazása szempontjából irreleváns, hogy a vitatott dokumentum e határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése értelmében „jogi tanácsadásnak” is minősülhet. Az ezen előbbi rendelkezésben említett kivételre való hivatkozás lehetőségét az uniós jogalkotó ugyanis nem tette függővé attól, hogy az abban említett dokumentumok ne minősüljenek az említett határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése értelmében vett „jogi tanácsadásnak”.
- 65 E körülmények között a harmadik jogalap első részét megalapozatlanság miatt el kell utasítani.
- 66 A harmadik jogalap második részét illetően meg kell állapítani, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése szerint az EKB által belső használatra, az EKB-n belüli tárgyalások és előzetes konzultációk, vagy az EKB és a nemzeti hatóságok közötti véleménycsere részeként készített vagy kapott dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadják a döntés meghozatalát követően is, kivéve, ha a dokumentum hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek fűződik.
- 67 Ami először is a dokumentumok belső felhasználására vonatkozó feltételt illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a vitatott dokumentumot külső szolgáltatótól kérték annak érdekében, hogy gazdagítsák az EKB döntéshozó szerveinek belső mérlegelését, és támogassák az EKB tárgyalásait és konzultációit.
- 68 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése a megfogalmazása szerint akkor is védi a belső előkészítő dokumentumokat, ha a vitatott dokumentumot külső szolgáltató készítette, mivel e rendelkezés kifejezetten az EKB által „kapott” dokumentumra hivatkozik.

- 69 Ezenfelül, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 49. pontjában helyesen megállapította, a vitatott határozatban nem azt állítják, hogy a vitatott dokumentum belső dokumentum, hanem azt, hogy e dokumentumot belső használatra szánták.
- 70 A Törvényszék tehát helyesen állapította meg a megtámadott ítélet 41. pontjában, hogy az EKB jogosan vélhette úgy, hogy a vitatott dokumentum a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében belső használatra szánt dokumentum.
- 71 Másrészt a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének szövege nem értelmezhető úgy, mint amely az abban foglalt védelmet kizárólag egy konkrét döntéshozatali eljáráshoz kapcsolódó dokumentumok tekintetében biztosítja. Ez a rendelkezés ugyanis kizárólag azt feltételezi, hogy valamely dokumentumot „az EKB-n belüli tárgyalások és előzetes konzultációk részeként” használjanak fel. Amint azt az EKB állítja, bár a tárgyalások és előzetes konzultációk konkrét eljárásra is vonatkozhatnak, azoknak tágabb tárgyuk is lehet, és általános jellegű kérdéseket is érinthetnek. Ebben az értelemben e rendelkezés azzal, hogy az EKB és a nemzeti hatóságok közötti véleménycserére szánt dokumentumokra is hivatkozik, tág értelemben az EKB belső eljárásaival kapcsolatos dokumentumokra vonatkozik.
- 72 A 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének ilyen értelmezését nem kérdőjelezheti meg a 2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ítéletben (C-60/15 P, EU:C:2017:540) elfogadott, azon megoldás, amelyre a fellebbezők hivatkoznak.
- 73 Ebben az ítéletben a Bíróság lényegében megállapította, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján csak annyiban tagadható meg, amennyiben a döntéshozatali eljárás valamely határozat meghozatalára vonatkozik.
- 74 Márpedig e rendeletről eltérően, és a fellebbezők által e tekintetben kifejtettekkel ellentétben a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében és az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt védelem célja nem azonos. A 2004/258 határozat e rendelkezése ugyanis az EKB-n belüli tárgyalásokra és előzetes konzultációkra vonatkozik, míg az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése nem tartalmaz ilyen hivatkozást.
- 75 Ezenfelül, bár az említett rendelet 4. cikkének (3) bekezdése a dokumentumhoz való hozzáférés megtagadását ahhoz a feltételhez köti, hogy e dokumentum „olyan ügyre vonatkoz[zon] [...], amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot”, a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése nem tartalmaz ilyen kitételt. Éppen ellenkezőleg, a 2004/258 határozat keretében az EKB ily módon teljes döntéshozatali eljárás esetén is meg kívánta védeni a dokumentumait, mivel ezen utóbbi rendelkezés szerint a dokumentumhoz való hozzáférést a döntés meghozatalát követően „is” megtagadják.
- 76 Ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy az EKB a 2004/258 határozat útján azt a döntést hozta, hogy az e határozatban meghatározott feltételek és korlátok mellett biztosítja a dokumentumaihoz való hozzáférés jogát. E határozat tehát e hozzáférési jog megőrzésére irányul, figyelembe véve ugyanakkor ezen intézmény sajátos jellegét, amely intézménynek az EUMSZ 130. cikk értelmében képesnek kell lennie arra, hogy a feladatai által kijelölt célokat hatékonyan tudja megvalósítani a Szerződés és a KBER alapokmánya által e célból biztosított különleges jogkörei független gyakorlásának köszönhetően.
- 77 Ezenfelül emlékeztetni kell arra, hogy az EKB dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó, a Szerződésekben előírt jogi keret az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének negyedik albekezdése értelmében eltérő aszerint, hogy az EKB igazgatási feladatokat lát-e el, vagy sem. Márpedig még ha az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó, ezen albekezdés hatálya alá tartozó szabályokat az 1049/2001 rendeletnek megfelelően kellene is elfogadni, a vitatotthoz hasonló

dokumentum, amely a Központi Bankok Európai Rendszere és az EKB alapokmányáról szóló 4. jegyzőkönyv 14. cikke (4) bekezdésének értelmezésére vonatkozó jogi konzultációt tartalmaz, nem tekinthető az EKB igazgatási feladatainak gyakorlására vonatkozó dokumentumnak.

- 78 Következésképpen az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése a dokumentumhoz való hozzáférés megtagadását csak a dokumentum valamely konkrét határozathoz való kapcsolódása alapján írja elő, míg a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése keretében az EKB dokumentumai bizalmas jellegének védelme akkor is biztosított, ha a dokumentumok nem illeszkednek ilyen határozat elfogadására irányuló eljárás keretébe.
- 79 A Törvényszék tehát a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének téves jogalkalmazástól mentes értelmezése alapján utasította el a fellebbezők által az elsőfokú eljárás keretében előadott érvelést.
- 80 Következésképpen a harmadik jogalap második részét megalapozatlanság miatt, a harmadik jogalapot pedig így teljes egészében el kell utasítani.

A negyedik jogalapról

A felek érvei

- 81 A fellebbezők a negyedik jogalapjukkal azt kifogásolják, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 62–72. pontjában figyelmen kívül hagyta a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek fennállását.
- 82 E tekintetben azzal érvelnek, hogy még ha a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alkalmazásának feltételei teljesülnének is, továbbra is fennáll, hogy a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek fűződik.
- 83 Emellett szólnak az EKB fellépése jogszerűségének a felülvizsgálatához kapcsolódó megfontolások. Az EKB határozata esetleges jogellenességének a megállapítása ugyanis közérdeket szolgál. Ezenfelül a 2004/258 határozat (1) preambulumbekkezdéséből kitűnik, hogy a nagyobb átláthatóság a polgároknak a döntéshozatali folyamatokban való nagyobb fokú részvételét eredményezi. Végül a fellebbezők azt kifogásolják, hogy a Törvényszék anélkül mérlegelte a fennálló érdekeket, hogy konkrétan és megfelelően alátámasztva megjelölte volna, hogy az EKB érdekei hogyan sérülnének.
- 84 A fellebbezők továbbá úgy vélik, hogy a Törvényszék annak megállapításával, hogy nem szükséges a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének bizonyítása, valamint a hatáskörrel való visszaélésre vonatkozóan általa végzett jogi felülvizsgálat korlátozásával a közérdek fennállásának vizsgálatát téves szempontra alapította. A veszély vagy a súlyos sérelem fennállását ugyanis sem a jogi tanácsadás védelme, sem a belső döntéshozatali eljárás védelme tekintetében nem bizonyították.
- 85 Következésképpen az absztrakt és pusztán hipotetikus információk figyelembevétele a Törvényszék által kifejtett állásponttal ellentétben nem elegendő a védett érdek sérelme veszélyének az igazolásához.
- 86 Az EKB úgy véli, hogy ezt a jogalapot elfogadhatatlanság, vagy másodlagosan megalapozatlanság miatt el kell utasítani.

A Bíróság álláspontja

- 87 E jogalapot illetően meg kell állapítani, hogy a fellebbezőknek a nyomós közérdek fennállásának a Törvényszék általi elutasítására vonatkozó érvei megismétlik az elsőfokú eljárásban már előterjesztett érveket. A fellebbezők így az érveikkel valójában pusztán a Törvényszékhez benyújtott kereset ismételt vizsgálatát kívánják elérni, ami nem tartozik a Bíróság hatáskörébe (lásd többek között: 2015. szeptember 9-i Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro kontra Bizottság ítélet, C-506/13 P, EU:C:2015:562, 62. és 63. pont).
- 88 Ami a fellebbezők azon érvét illeti, amely szerint az EKB-nak meg kellett volna határoznia a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmét, az téves előfeltevésen alapul, mivel a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel keretében ilyen bizonyítás nem szükséges, amint az a jelen ítélet 43. pontjában már megállapításra került. Amint e pontból kitűnik, a fellebbezőknek a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének bizonyítására vonatkozó érvei hatástalanok.
- 89 Következésképpen az első jogalapot részben elfogadhatatlanság, részben pedig hatástalanság miatt el kell utasítani.
- 90 A fenti megfontolások összességéből következően a fellebbezők által a fellebbezésük alátámasztása céljából felhozott egyik jogalaphoz sem lehet helyt adni.
- 91 Ebből következően a fellebbezést teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

- 92 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján, amelyet annak 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A fellebbezőket, mivel pervesztesek lettek, az EKB kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

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

- 1) A Bíróság a fellebbezést elutasítja.**
- 2) A Bíróság Fabio de Masit és Yanis Varoufakist kötelezi a költségek viselésére.**

Aláírások