



Határozatok Tára

A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kibővített tizedik tanács)

2023. január 25.*

„Dokumentumokhoz való hozzáférés – 1049/2001/EK rendelet – Folyamatban lévő jogalkotási eljárásra vonatkozó dokumentumok – A Tanács munkacsoportjai – A meghatározott típusú vállalkozások éves pénzügyi kimutatásairól, összevont (konszolidált) éves pénzügyi kimutatásairól és a kapcsolódó beszámolókról szóló 2013/34/EU irányelv módosítására vonatkozó jogalkotási javaslatot érintő dokumentumok – A hozzáférés részleges megtagadása – Megsemmisítés iránti kereset – Az eljáráshoz fűződő érdek – Elfogadhatóság – Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése – A döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivétel”

A T-163/21. sz. ügyben,

Emilio De Capitani (lakóhelye: Brüsszel [Belgium], képviselik: O. Brouwer ügyvéd és S. Gallagher solicitor)

felperes,

támogatják:

a **Belga Királyság** (képviselek: C. Pochet, L. Van den Broeck és M. Jacobs, meghatalmazotti minőségben),

a **Holland Királyság** (képviselek: M. Bulterman, M. H. S. Gijzen és J. Langer, meghatalmazotti minőségben),

a **Finn Köztársaság** (képviselek: M. Pere, meghatalmazotti minőségben),

a **Svéd Királyság** (képviselek: C. Meyer-Seitz és R. Shahsavan Eriksson, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó felek,

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselek: J. Bauerschmidt és K. Pavlaki, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített tizedik tanács),

* Az eljárás nyelve: angol.

a tanácskozások során tagjai: A. Kornezov elnök (előadó), E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse és D. Petrлік bírák,

hivatalvezető: P. Cullen tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára,

tekintettel a 2022. szeptember 22-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 A felperes, Emilio De Capitani az EUMSZ 263. cikkben alapuló keresetében az Európai Unió Tanácsa 2021. január 14-i SGS 21/000067. sz. határozatának a megsemmisítését kéri, amelyben ezen intézmény megtagadta a felperestől a hozzáférést bizonyos olyan dokumentumokhoz, amelyek a „WK” kódot viselik, és amelyeket a Tanács munkacsoportjai váltottak egymás között a 2016/0107 (COD) jogalkotási eljárásban, amelynek tárgya a meghatározott típusú vállalkozások éves pénzügyi kimutatásairól, összevont (konszolidált) éves pénzügyi kimutatásairól és a kapcsolódó beszámolókról, a 2006/43/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. június 26-i 2013/34/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 182., 19. o.) módosítása (a továbbiakban: megtámadott határozat).

A jogvita előzményei

- 2 A felperes 2020. október 15-én 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 kiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) alapján kérelmet nyújtott be a kérelmezéskor folyamatban lévő 2016/0107 (COD) jogalkotási eljáráshoz kapcsolódó, a Tanácsnak a társasági joggal foglalkozó munkacsoportja keretében váltott bizonyos dokumentumokhoz való hozzáférés iránt.
- 3 A Tanács 2020. november 10-én részben helyt adott e kérelemnek, és hét dokumentumot megküldött a felperesnek, de megtagadta a teljes hozzáférést hét másik dokumentumhoz, nevezetesen a WK 6662/18, a WK 14969/17 REV 1, a WK 14969/17 INIT, a WK 5230/17, a WK 12197/17, a WK 12197/17 REV1 és a WK 10931/17 hivatkozási számú dokumentumhoz (a továbbiakban: vitatott dokumentumok), lényegében azzal az indokkal, hogy azok hozzáférhetővé tétele az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében véve súlyosan sértené a Tanács döntéshozatali eljárását.
- 4 A felperes 2020. november 25-én megerősítő kérelmet nyújtott be a Tanácshoz, amelyben megismételte a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmét.
- 5 2021. január 14-én a Tanács elfogadta a megtámadott határozatot, amelyben megerősítette, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján megtagadja a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférést.

A felek kérelmei

- 6 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:
 - semmisítse meg a megtámadott határozatot;
 - a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.
- 7 A Tanács azt kéri, hogy a Törvényszék:
 - a keresetet elfogadhatatlanság, vagy másodlagosan megalapozatlanság miatt utasítsa el;
 - a felperest kötelezze a költségek viselésére.
- 8 A beavatkozó felek, a Belga Királyság, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság azt nyilatkozzák, hogy a felperes kereseti kérelmeit támogatják.

A jogkérdésről

A felperes eljáráshoz fűződő érdekének a fennállásáról

- 9 A Tanács anélkül, hogy külön iratban okafogyottsági kifogást emelt volna, azzal érvel, hogy a felperes eljáráshoz fűződő érdeke az eljárás során megszűnt, mivel a Tanács a 2021. június 14-i levelében valamennyi vitatott dokumentumot megküldte a számára. Így a kereset eredménye a felperes számára már nem biztosíthat előnyt, tehát az tárgytalanná vált.
- 10 A felperes, akit e tekintetben a Holland Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság támogat, vitatja, hogy az eljárás során megszűnt volna az eljáráshoz fűződő érdeke. Egyrészt arra hivatkozik, hogy a vitatott dokumentumokhoz nem fért hozzá időben, azaz olyan időszakban, amely lehetővé tette volna a számára, hogy a szóban forgó jogalkotási eljárás tekintetében teljes mértékben és hatékonyan gyakorolja a demokratikus társadalomban európai polgárként őt megillető jogokat. Másrészt úgy véli, hogy az eljáráshoz fűződő érdeke továbbra is fennáll azt érintően, hogy a Tanács által elkövetett jogsértés a jövőben ne ismétlődjön meg.
- 11 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a felperes eljáráshoz fűződő érdekének – a kereset tárgyára tekintettel – a kereset benyújtásakor kell fennállnia, ellenkező esetben a kereset elfogadhatatlannak minősül. A jogvita tárgyának – az eljáráshoz fűződő érdekhez hasonlóan – a bírósági határozat kihirdetéséig fenn kell maradnia, ellenkező esetben a kereset okafogyottá válik; ez tehát feltételezi, hogy a kereset az eredményessége esetén alkalmas legyen arra, hogy az azt kezdeményező fél számára előnnyel járjon (lásd: 2021. január 21-i Leino-Sandberg kontra Parlament ítélet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 12 A jelen esetben nem vitatott, hogy a Tanács a vitatott dokumentumokat 2021. június 14-én, azaz a jelen kereset benyújtását követően megküldte a felperesnek. A Tanács azonban hivatalosan nem vonta vissza a megtámadott határozatot, így a jogvita megőrizte a tárgyát (lásd ebben az értelemben: 2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 45. pont; 2021. január 21-i Leino-Sandberg kontra Parlament ítélet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 13 Így a Bíróságnak a fenti 11. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatával összhangban meg kell vizsgálni, hogy a felperes e hozzáférhetővé tétel ellenére is hivatkozhatott-e az eljáráshoz fűződő érdekre, ami magában foglalja annak meghatározását, hogy a felperes az említett hozzáférhetővé tétel révén teljes mértékben kielégítést nyert-e az érintett dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmével elérni kívánt célok tekintetében, ami feltételezi annak megállapítását is, hogy e hozzáférhetővé tételre időben került-e sor (lásd ebben az értelemben: 2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2021. január 21-i Leino-Sandberg kontra Parlament ítélet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, 34. pont).
- 14 E tekintetben, amint arra lényegében a felperes és a Finn Köztársaság hivatkozik, a felperes a 2020. október 15-i első kérelmével és 2020. november 25-i megerősítő kérelmével annak érdekében kívánt hozzáférni a vitatott dokumentumokhoz, hogy megismerje a tagállamok által a Tanács – mint társjogalkotó – keretében kifejtett álláspontokat, és adott esetben ezekről tájékoztathassa a társadalmat, valamint e tekintetben vitát kezdeményezzen azelőtt, hogy ezen intézmény a szóban forgó jogalkotási eljárásban kialakítaná az álláspontját.
- 15 Márpedig a jelen ügyben a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételére csak azt követően került sor, hogy a Tanács 2021. március 3-án az említett eljárásban elfogadta a tárgyalási álláspontját, és azt követően, hogy az intézményközi háromoldalú egyeztetések keretében 2021. június 1-jén megállapodás jött létre.
- 16 A vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételére tehát a felperes által a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmével elérni kívánt, a fenti 13. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében vett cél szempontjából, amely a társadalom tájékoztatására és vita kezdeményezésére irányult, nem került sor időben (lásd ebben az értelemben, és analógia útján: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 59. pont; 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 33. pont). E hozzáférhetővé tétel időpontjában ugyanis már elfogadták a Tanács álláspontját, és a háromoldalú egyeztetések keretében megkötötték az intézményközi megállapodást. Bár kétségtelen, hogy ebben az időpontban a jogalkotási eljárás formálisan még nem zárult le, ez nem változtat azon, hogy a háromoldalú egyeztetések keretében létrejött megállapodásokat a társjogalkotók a későbbiekben általában lényeges módosítások nélkül fogadják el (lásd ebben az értelemben: 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 72. pont).
- 17 A felperes tehát a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételével az azokhoz való hozzáférés iránti kérelmével elérni kívánt célok szempontjából nem nyert kielégítést teljes mértékben.
- 18 Következésképpen a Tanácsnak a felperes eljáráshoz fűződő érdekének az eljárás során történő megszűnésére alapított érvelését el kell utasítani.

Az ügy érdeméről

- 19 A felperes a keresetének alátámasztása érdekében két elsődleges jogalapot terjeszt elő, amelyek közül az elsőt az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének a megsértésére és az azzal kapcsolatos indokolás hiányára alapítja, hogy a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné-e a döntéshozatali eljárást, a második pedig ugyanezen rendelkezés megsértésén és az említett dokumentumok hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek

hiányával kapcsolatos indokolás elmulasztásán alapul. Másodlagosan egy harmadik, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (6) bekezdésének a megsértésére és az indokolás hiányára alapított jogalapra is hivatkozik.

- 20 Az első jogalap lényegében két részből áll, amelyek közül az első az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételnek a jogalkotási dokumentumokra való alkalmazhatóságára, a második pedig e kivételnek a jelen ügyben történő alkalmazására vonatkozik.

Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének a jogalkotási dokumentumokra való alkalmazhatóságáról

- 21 A felperes azzal érvel, hogy a Tanács azáltal, hogy a lényegében jogalkotási dokumentumoknak minősülő vitatott dokumentumokhoz megtagadta a hozzáférést az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján, figyelmen kívül hagyta az EUM-Szerződésben és az Európai Unió Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: Charta) létrehozott jogalkotási eljárások keretében létrehozott dokumentumokhoz való hozzáférés új alkotmányos dimenzióját. Így a korábbi EK 207. cikk (3) bekezdésével ellentétben – amely lehetővé tette a Tanács számára, hogy meghatározza azokat az eseteket, amelyekben úgy kell tekinteni, hogy jogalkotói minőségében jár el, annak érdekében, hogy ezekben az esetekben a dokumentumokhoz jobban hozzá lehessen férni, ugyanakkor megőrizve a döntéshozatali eljárásának a hatékonyságát – az EUM-Szerződés és a Charta már nem említ semmilyen kivételt a jogalkotási eljárások keretében zajló döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozóan. Jogi feszültség áll fenn tehát egyrészt az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése – amelyet az átláthatóságnak az EK-Szerződésből eredő elvére vonatkozó korábbi értelmezések alapján fogadtak el – és másrészt az EUMSZ 15. cikk (2) bekezdése és a Charta 42. cikke között. Következésképpen a Tanács köteles közvetlenül eleget tenni az EUM-Szerződésben és a Chartában rá rótt kötelezettségeknek, amelyek nem biztosítanak számára olyan mérlegelési jogkört, amely lehetővé tenné számára a jogalkotási eljárás keretében keletkezett dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását.
- 22 A felperes a válaszában pontosítja, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése már nem alkalmazható a jogalkotási vitákra és az azokhoz kapcsolódó dokumentumokra. Hozzáteszi, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírtakhoz hasonló egyéb kivételek ezzel szemben továbbra is relevánsak a jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférést illetően, és hogy az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az ilyen típusú kivételekre utal.
- 23 A Tanács erre azt válaszolja, hogy a felperes összetéveszti a jogalkotási átláthatóság két különböző dimenzióját: egyrészt az Európai Parlament és a Tanács azon üléseire vonatkozót, amelyeken a tagjaik jogalkotási aktusok tervezetéről tanácskoznak, másrészt pedig a jogalkotási eljárásokra vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférést érintő dimenziót. Az EUMSZ 15. cikk (2) bekezdése erre az első dimenzióra vonatkozik, és így az a jelen ügyben nem releváns. E rendelkezést ugyanis úgy kell érteni, mint amely a Tanácsra azon összetételében utal, amely a miniszteri szintű képviselőket foglalja magában, akik jogosultak az általuk képviselt tagállam kormánya részéről kötelezettségeket vállalni és a szavazati jogot gyakorolni az EUMSZ 16. cikk (2) bekezdésének megfelelően. Ezzel szemben a jogalkotási átláthatóság második dimenziója, vagyis az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése nem ír elő feltétel nélküli jogot a dokumentumokhoz – a jogalkotási aktusokat is beleértve – való hozzáféréshez.

- 24 A Tanács a viszonzálásában azt állítja, hogy a felperes azon érve, amely szerint az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése az EUM-Szerződés és a Charta hatálybalépését követően már nem alkalmazható a jogalkotási eljárás keretében készített dokumentumokra, olyan „új jogellenességi kifogásnak” minősül, amelyet először a válasz szakaszában hoztak fel, így az új jogalapot képez, amelyet elfogadhatatlannak kell nyilvánítani. Ezenkívül arra az esetre, ha ezen „új jogalapot” elfogadhatónak kell tekinteni, azt kéri, hogy a Törvényszék az eljárási szabályzata 88. cikkének (1) bekezdése alapján fogadjon el pervezető intézkedést a Parlament és az Európai Bizottság arra való felkérése érdekében, hogy foglaljanak állást az említett rendelkezés állítólagos jogellenességéről.
- 25 A pervezető intézkedés keretében erre vonatkozóan feltett kérdésre válaszolva a felperes vitatja a Tanács által felhozott elfogadhatatlansági kifogást, lényegében azzal érvelve, hogy a keresetlevél már egyértelműen kifejtette azt az érvet, amely szerint az EUM-Szerződés és a Charta hatálybalépése óta jogi feszültség áll fenn az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése és az elsődleges jog, különösen az EUMSZ 15. cikk (2) bekezdése között, és a Tanácsnak ezért meg kell felelnie az elsődleges jogból származó kötelezettségeknek oly módon, hogy a jogalkotási dokumentumokat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi.
- *A Tanács által előterjesztett elfogadhatatlansági kifogásról*
- 26 Az eljárási szabályzat 84. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlat szerint az eljárás során nem lehet felhozni új jogalapot, kivéve, ha e jogalap olyan jogi vagy ténybeli elemeken alapul, amelyek az eljárás során merültek fel. A keresetlevélben korábban közvetetten vagy hallgatólagosan megfogalmazott jogalap kiegészítéséből álló, ahhoz szorosan kapcsolódó jogalapot azonban elfogadhatónak kell tekinteni. Ahhoz, hogy az új érvet a korábban felhozott jogalap vagy kifogás kiterjesztésének lehessen tekinteni, annak kellően szoros kapcsolatot kell mutatnia a keresetlevélben eredetileg kifejtett érveléssel annak érdekében, hogy a bírósági eljárás keretében zajló vita szokásos alakulásából eredő érvek lehessen minősíteni (lásd: 2020. október 5-i HeidelbergCement és Schwenk Zement kontra Bizottság ítélet, T-380/17, EU:T:2020:471, 87. pont [nem tették közzé], valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 27 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a keresetlevélben a felperes egyértelműen azt állította, hogy az EUMSZ 15. cikk (2) bekezdését és a Charta 42. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azok nem biztosítanak a Tanács számára „semmilyen mérlegelési jogkört” a jogalkotási eljárás keretében összeállított dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása tekintetében, és ezen intézmény köteles „közvetlenül” megfelelni a Szerződésekben előírt kötelezettségeinek, így az említett intézmény a jelen ügyben az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt, a döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivételt érintően túlzottan széles körű értelmezést alkalmazott. Ezenkívül a felperes arra hivatkozott, hogy „jogi feszültség” áll fenn egyrészt ezen utóbbi rendelkezés, és másrészt az EUM-Szerződés és a Charta között.
- 28 A felperes az érvelésének e részét a válaszában csupán részletezi, a Tanács által az ellenkérelemben előadott érvekre válaszolva. Többek között azt állítja, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése „már nem alkalmazható” a jogalkotási dokumentumokra, mivel az EUMSZ 15. cikk (2) bekezdése az uniós jogalkotó számára „közvetlenül” ír elő átláthatósági kötelezettséget a jogalkotási folyamat tekintetében.
- 29 Ebből az következik, hogy a felperes a válaszban a keresetlevélben kifejtett jogalaphoz legfeljebb a kiegészítését terjesztette elő, amelyet az uniós bíróságnak el kell fogadnia.

- 30 Egyébiránt a Tanács állításával ellentétben a felperes nem hoz fel jogellenességi kifogást az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésével szemben, amint azt egyébként a tárgyaláson is megerősítette. A felperes ugyanis az érvelésében nem azt az álláspontot képviseli, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése önmagában jogellenes, mivel ellentétes az EUM-Szerződéssel és a Chartával, hanem azt, hogy e rendelkezést az EUM-Szerződés és a Charta fényében úgy kell értelmezni, hogy az nem alkalmazandó a jogalkotási dokumentumokra, ugyanakkor más típusú dokumentumokra teljes mértékben alkalmazandó.
- 31 Egyebekben meg kell állapítani, hogy a keresetlevél és az ellenkérelem másolatát az eljárási szabályzat 82. cikkének megfelelően megküldték a Parlamentnek és a Bizottságnak annak megállapítása érdekében, hogy az EUMSZ 277. cikk értelmében hivatkoztak-e valamely jogi aktusuk alkalmazhatatlanságára. Tekintettel arra, hogy a felperes érvét a keresetlevél már egyértelműen tartalmazta, meg kell állapítani, hogy a Parlament és a Bizottság az ügy teljes ismeretében úgy döntött, hogy nem avatkozik be a jelen ügybe. Így nem kell helyt adni a Tanács által előterjesztett, arra irányuló kérelemnek, hogy a Törvényszék e tekintetben fogadjon el pervezető intézkedést.
- 32 Következésképpen az elfogadhatatlansági kifogást és a Tanácsnak a pervezető intézkedés elfogadására irányuló kérelmét el kell utasítani.

– Az ügy érdeméről

- 33 Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében 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 hozzáférhetővé tétele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik.
- 34 Amint arra a Törvényszék a fenti 21. és 22. pontban emlékeztetett, a felperes lényegében azt állítja, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése az EUM-Szerződés és a Charta hatálybalépését követően nem alkalmazható a Tanács munkacsoportjaiban jogalkotási eljárás keretében váltott dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása érdekében.
- 35 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a Tanács nem vitatja a vitatott dokumentumok jogalkotási jellegét.
- 36 Ebben a kontextusban hangsúlyozni kell, hogy az elsődleges uniós jog szoros elvi viszonyt állít fel, amely összeköti a jogalkotási eljárásokat a nyilvánosság és az átláthatóság elvével (2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 77. pont).
- 37 Éppen a jogalkotási eljárással kapcsolatos átláthatóság az, amely – a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve – hozzájárul az intézményeknek az európai polgárok vonatkozásában fennálló nagyobb legitimitásához, valamint az európai polgárok bizalmának növeléséhez. Emiatt inkább az információ és a vita hiánya az, amely kételyeket ébreszthet a polgároknak, nem csupán valamely egyedi aktus jogszerűségét illetően, hanem az egész döntéshozatali eljárás legitimitásával kapcsolatban is (lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 59. pont).

- 38 A nyilvánosság és az átláthatóság elve tehát elválaszthatatlan az uniós jogalkotási eljárásoktól (2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 81. pont).
- 39 Ez azonban nem jelenti azt, hogy az elsődleges uniós jog a jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozóan feltétlen jogot ír elő.
- 40 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Charta 42. cikke szerint bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától.
- 41 A Chartához fűzött, az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2007. december 14-én közzétett magyarázatok (HL 2007. C 303., 17. o.), amelyeket a Chartának az uniós bíróságok általi értelmezése során megfelelően figyelembe kell venni (lásd a Charta ötödik preambulumbekzdését), a következőket fejtik ki:
- „A [42. cikkben] biztosított jog az EK-szerződés 255. cikkét veszi át, amelynek alapján később az 1049/2001 [...] rendelet elfogadásra került. Az Európai Konvent általánosan kiterjesztette e jogot az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek dokumentumaira, függetlenül azok megjelenési formájától (lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 15. cikkének (3) bekezdését). A Charta 52. cikke (2) bekezdésének megfelelően a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát az [EUM-]Szerződés 15. cikke (3) bekezdésének rendelkezéseiben meghatározott feltételekkel és korlátok között lehet gyakorolni.”
- 42 Ebből következik, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférésnek a Charta 42. cikkében biztosított jogát az EUMSZ „15. [cikk] (3) bekezdésének rendelkezéseiben meghatározott feltételekkel és korlátok között lehet gyakorolni.”
- 43 Ez az értelmezés ezenkívül összhangban van a Charta 52. cikkének (2) bekezdésével, amelynek értelmében a Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.
- 44 Az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének első albekezdése értelmében bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni „az e bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint”. Az említett bekezdés második albekezdése pontosítja, hogy „[a]z e dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.”
- 45 Az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének ötödik albekezdése előírja, hogy az említett bekezdés „második albekezdés[é]ben említett rendeletekben megállapított feltételek szerint a Parlament és a Tanács biztosítja a jogalkotási eljárásokhoz kapcsolódó dokumentumok nyilvánosságát. E rendelkezés, bár ily módon kiemeli a jogalkotási dokumentumok nyilvánosságának elvét, nem írja elő, hogy ezen utóbbiakat minden esetben és kivétel nélkül hozzáférhetővé kell tenni, amiről az azon „feltételekre” való hivatkozás tanúskodik, amelyeket e rendeletek ezzel összefüggésben előírhatnak.

- 46 Ebből következik, hogy az uniós polgároknak és az Unió területén lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező személyeknek az intézmények dokumentumaihoz való hozzáféréshez való joga – ideértve a jogalkotási dokumentumokat is – rendeletekben megállapított általános elvek, korlátozások és feltételek szerint gyakorolható. Az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése ugyanis nem zárja ki a jogalkotási dokumentumokat a hatálya alól.
- 47 Következésképpen az EUM-Szerződésnek és a Chartának az uniós intézmények, szervek és hivatalok dokumentumaihoz való hozzáférés jogára vonatkozó rendelkezései előírják, hogy e jog gyakorlása – ideértve a jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférést is – rendeletben előírt korlátozásoknak és feltételeknek vethető alá.
- 48 E következtetést nem teszik kétségessé a felperes által előterjesztett érvek.
- 49 Először is nem lehet helyt adni a felperes azon érvének, amely szerint az 1049/2001 rendelet bizonyos értelemben elavulttá vált amiatt, hogy azt az EK-Szerződés alapján fogadták el, tehát nem veszi figyelembe az EUM-Szerződés és a Charta módosításait. Amint ugyanis arra a Törvényszék a fenti 41. pontban emlékeztetett, a Chartához fűzött magyarázatok pontosítják, hogy a 42. cikkben biztosított jog „az EK-Szerződés 255. cikkét veszi át, amelynek alapján később [az említett rendeletet] elfogadásra került”. E pontosítás így hivatkozik az EK-Szerződés és az EUM-Szerződés között e területen fennálló folytonosságra, valamint arra, hogy e rendelet az EUM-Szerződés és a Charta hatálybalépését követően továbbra is releváns. Ha a Charta alkotói a dokumentumokhoz való hozzáférési jogot az EK-Szerződés hatálya alatt alkalmazandó jogszabályoktól lényegesen eltérően kívánták volna szabályozni, azt az erre vonatkozó magyarázatokban jelezték volna.
- 50 Másodszor a felperes arra hivatkozik, hogy az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének második albekezdését úgy kell értelmezni, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférési jog e rendelkezésben említett „korlátait” az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt kivételekhez hasonló, más típusú kivételekre kell alkalmazni, a döntéshozatali eljárásnak az ugyanezen rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése szerinti védelmére azonban nem.
- 51 Mindazonáltal az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének második albekezdése a „dokumentumokhoz való hozzáférési jog [...] köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásai[ra]” hivatkozik, anélkül hogy e korlátok jellegét illetően bármilyen más pontosításra vagy különbségtételre kerülne sor. Semmi nem enged tehát arra következtetni, hogy az EUM-Szerződés és a Charta rendelkezései főszabály szerint kizárják, hogy a jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférést meg lehessen tagadni azzal az indokkal, hogy azok hozzáférhetővé tétele az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében súlyosan veszélyeztetné a szóban forgó intézmény döntéshozatali eljárását.
- 52 Harmadszor, a felperes az állításának alátámasztása érdekében az EUMSZ 15. cikk (2) bekezdésére hivatkozik. E rendelkezés értelmében „[a]z Európai Parlament ülései nyilvánosak, valamint a Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak, illetve szavaznak, szintén nyilvánosak”.
- 53 Az „ülései” kifejezésből az következik, hogy az EUMSZ 15. cikk (2) bekezdése rögzíti a Parlament és a Tanács ülésein folytatott jogalkotási viták nyilvánosságának elvét. E rendelkezés azonban nem érinti sem a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát, sem e jog gyakorlásának korlátait és feltételeit, amelyeket az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése és a Charta 42. cikke szabályoz.

- 54 Az a jogszabályi kontextus, amelybe a dokumentumokhoz való hozzáférés joga illeszkedik, megerősíti a fenti 47. pontban szereplő következtetést.
- 55 Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy az EUSZ 1. cikk értelmében e 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”. Az EUSZ 10. cikk (3) bekezdése előírja, hogy minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében, és a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni. Hasonlóképpen, az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdése szerint „[a] jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el”.
- 56 E rendelkezések összessége megerősíti, hogy a nyitottság elve, bár alapvető jelentőséggel bír az uniós jogrend szempontjából, nem abszolút jellegű.
- 57 Végezetül az uniós bíróságnak már volt alkalma pontosítani, hogy az uniós intézmények az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján kellően indokolt esetekben bizonyos jogalkotási jellegű dokumentumokhoz továbbra is megtagadhatják a hozzáférést (2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 112. pont).
- 58 Ugyanígy a 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítéletben (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 36–40. és 62. pont) a Bíróság lényegében megállapította, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alkalmazandó a jogalkotási dokumentumokra, és e rendelkezés alkalmazásakor a Törvényszéknek figyelembe kellett vennie az átláthatóság elve és a Tanács döntéshozatali eljárása hatékonyságának megőrzése közötti egyensúlyt.
- 59 Ami a felperes azon érvét illeti, amely szerint az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlat az EK-Szerződésen alapult, így azt az EUM-Szerződés elavulttá tette, elegendő megállapítani, hogy a fenti 57. pontban említett ítéletet egy jóval az EUM-Szerződés hatálybalépését követően hozott határozat vonatkozásában hozták.
- 60 Végezetül, bár a felperes a Charta 41. cikkét is említi, e rendelkezés nem releváns a jelen jogvita megoldása szempontjából, mivel az „a személyére vonatkozó iratokba” való betekintésre vonatkozóan mindenkit megillető jogot érinti. Márpedig nem kétséges, hogy a vitatott dokumentumok nem kifejezetten a felperesre vonatkoznak.
- 61 Következésképpen, bár kétségtelen, hogy a jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférésnek a lehető legszélesebb körűnek kell lennie, a Szerződéseknek és a Chartának a felperes által hivatkozott rendelkezéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy azok főszabály szerint kizárják, hogy az ilyen dokumentumokhoz való hozzáférést meg lehessen tagadni azzal az indokkal, hogy hozzáférhetővé tételük az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében súlyosan veszélyeztetné az intézmény döntéshozatali eljárását.
- 62 A fentiekre tekintettel az első jogalap első részét megalapozatlanság miatt el kell utasítani.

Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének a jelen ügyre való alkalmazásáról

- 63 A felperes, akit valamennyi beavatkozó fél támogat, lényegében arra hivatkozik, hogy a Tanács nem bizonyította, hogy a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele konkrétan és ténylegesen veszélyeztetné a döntéshozatali eljárását, és hogy az ilyen sérelem veszélye észszerűen előrelátható, valamint nem pusztán feltételezésen alapul.
- 64 A Tanács vitatja a felperes érveit, lényegében megismételve a megtámadott határozatban szereplő indokokat.
- 65 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet az (1) preambulumbekzdése szerint azon szándék keretébe illeszkedik, hogy olyan Uniót hozzanak létre, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Amint arra az említett rendelet (2) preambulumbekzdése emlékeztet, az intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés joga az intézmények demokratikus jellegéhez kapcsolódik.
- 66 Ennek megfelelően az 1049/2001 rendelet célja – amint arra a (4) preambulumbekzdése és az 1. cikke utal –, hogy a nyilvánosság számára a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa (lásd: 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 67 E jog mindazonáltal köz- vagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapuló bizonyos korlátozásoknak van alávetve. Konkrétabban, és (11) preambulumbekzdésével összhangban, az 1049/2001 rendelet a 4. cikkében olyan kivételrendszert határoz meg, amely feljogosítja az intézményeket, hogy megtagadják a dokumentumhoz való hozzáférést, ha e dokumentum közzététele sértené az e cikkel védett valamely érdeket (lásd: 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 68 Az ilyen kivételeket, mivel eltérnek a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés elvétől, megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni (lásd: 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 69 Ha a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelemmel megkeresett uniós intézmény, szerv vagy hivatal úgy dönt, hogy e kérelmet az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt kivételek egyike alapján elutasítja, főszabály szerint magyarázatot kell adnia arra a kérdésre, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen miként sérthetné az e kivétellel védett érdeket, mivel az ilyen sérelem veszélyének észszerűen előre láthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie (2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 51. pont; 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 63–65. pont).
- 70 Az ítélkezési gyakorlat szerint a döntéshozatali eljárásnak az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében vett sérelme különösen akkor „súlyos”, ha az érintett dokumentumok hozzáférhetővé tétele jelentős hatást gyakorol a döntéshozatali eljárásra. A súlyosság értékelése az adott ügy valamennyi körülményétől függ, különösen a döntéshozatali eljárásra gyakorolt azon negatív hatásoktól, melyekre az intézmény az érintett dokumentumok hozzáférhetővé tételét érintően hivatkozik (2008. december 18-i Muñiz kontra Bizottság ítélet,

T-144/05, nem tették közzé, EU:T:2008:596, 75. pont; 2011. június 7-i Toland kontra Parlament ítélet, EU:T:2011:252, 71. pont; 2014. szeptember 9-i MasterCard és társai kontra Bizottság ítélet, T-516/11, nem tették közzé, EU:T:2014:759, 62. pont).

- 71 A jelen ügyben a vitatott dokumentumok a Tanács társasági joggal foglalkozó munkacsoportja keretében váltott dokumentumok. Konkrétabban a 2017. május 8-i WK 5230/17. sz. dokumentum, a 2017. október 6-i WK 10931/17. sz. dokumentum, a 2017. október 27-i WK 12197/17. sz. dokumentum és a 2018. július 18-i WK 12197/17 REV1. sz. dokumentum a tagállamok küldöttségei által javasolt, a szóban forgó jogalkotási javaslat egészére vonatkozó konkrét észrevételeket és szövegmódosításokat tartalmaz összefoglaló táblázatok formájában. A 2017. december 19-i WK 14969/17. sz. dokumentum és a 2018. január 8-i WK 14969/17 REV 1. sz. dokumentum a Tanács elnökségének a szóban forgó munkacsoporthoz címzett feljegyzéseit tartalmazza, amelyekben többek között a jogszabályi javaslat kereszthivatkozásaiban előforduló hibákat állapított meg, módosításokat javasolt, amelyek egy rendelkezés szövegének az egyértelművé tételére irányultak, és egy olyan kérdésre utalt, amelyet még vita tárgyává kell tenni, nevezetesen arról a kérdéstről volt szó, hogy bizonyos rendelkezések tekintetében megfelelőbb megfogalmazást kell találni azon veszély megelőzése érdekében, hogy az irányelv bizonyos vállalkozásokra való alkalmazását kikerüljék. A 2018. június 1-jei WK 6662/18. sz. dokumentum pedig az elnökségnek egy munkacsoporthoz szóló, a szóban forgó jogszabályi javaslat kidolgozásának a folytatásra irányuló felhívását tartalmazza, amelyben az elnökség pontosítja, hogy a küldöttségeknek többek között a korábbi dokumentumokban szereplő javaslatokról állást kell foglalniuk.
- 72 A Tanács a megtámadott határozatban a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását számos megfontolással indokolta.
- 73 Először is a megtámadott határozat 9. pontjában a Tanács hangsúlyozta, hogy a multinacionális vállalkozások adózási átláthatóságának kérdése politikai szempontból „nagyon érzékeny”.
- 74 E tekintetben a vitatott dokumentumoknak az azóta hozzáférhetővé tett teljes változatából kitűnik, hogy azok a jogalkotási folyamat rendes menetébe illeszkedő normatív szövegekre vonatkozó javaslatokat és módosításokat tartalmaznak. Márpedig a Tanács sem a megtámadott határozatban, sem a Törvényszék előtt nem határozza meg e dokumentumok egyetlen olyan konkrét és sajátos jellemzőjét sem, amely különösen érzékeny jellegű lenne.
- 75 Ezenfelül rá kell mutatni arra, hogy – amint arra egyébként maga a Tanács is emlékeztet a megtámadott határozatban – az Európai Tanács a 2014. december 18-i következtetéseiben úgy ítélte meg, hogy „világviszonylatban és európai uniós szinten sürgősen fokozni kell az adókikerülés és az agresszív adótervezés elleni küzdelemmel kapcsolatos erőfeszítéseket”, és a Parlament 2015. december 16-án elfogadott egy olyan határozatot, amely a Bizottságnak szóló ajánlásokat tartalmaz az unión belüli társasági adópolitikák átláthatóságának, koordinációjának és konvergenciájának az előmozdítása érdekében (2015/2010 (INL)). Ezek a dokumentumok arról tanúskodnak, hogy a multinacionális vállalkozások adózási átláthatósága kérdésének az európai polgárok számára nagy jelentősége van, ami inkább amellettszól, hogy az erre vonatkozó jogalkotási dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést kell biztosítani, nem pedig korlátozott hozzáférést. Az uniós jogalkotási intézkedés alapját képező valamennyi információhoz való hozzáférés ugyanis feltétele annak, hogy az uniós polgárok hatékonyan gyakorolják a többek között az EUSZ 10. cikk (3) bekezdésében elismert demokratikus jogait (lásd ebben az értelemben: 2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 92. pont).

- 76 Következésképpen, bár a szóban forgó dokumentumok olyan területekkel kapcsolatosak, amelyek bizonyos jelentőséggel bírnak, és amelyek esetlegesen mind politikai, mind pedig jogi szempontból bonyolultak, a megtámadott határozatban semmi nem utal arra, hogy a vitatott dokumentumok tartalma rendkívül érzékeny jellegű volt olyan értelemben, hogy a hozzáférhetővé tétel az Unió vagy a tagállamok valamely alapvető érdekét sértette volna (lásd ebben az értelemben: 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 97. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Egyébiránt a Tanács a Törvényszék előtt nem pontosítja e dokumentumok tartalmának olyan konkrét vonatkozásait sem, amelyek különösen érzékeny jellegűek lennének.
- 77 Másodsor, a megtámadott határozat 21. pontjában a Tanács arra hivatkozott, hogy a szóban forgó jogalkotási javaslat folyamatban lévő vita tárgyát képezi, valamint a vitatott dokumentumok nem kimerítő jellegűek, és nem feltétlenül tükrözik a tagállamok végleges álláspontját.
- 78 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a szóban forgó jogalkotási javaslatra vonatkozó vita előzetes jellege önmagában nem igazolhatja az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alkalmazását. E rendelkezés ugyanis nem tesz különbséget a tárgyalások előrehaladottsága alapján. E rendelkezés általános jelleggel az olyan kérdésekre vonatkozó dokumentumokat érinti, amelyekkel kapcsolatban az érintett intézmény „még nem hozott határozatot”, ellentétben a 4. cikk (3) bekezdésének második albekezdésével, amely arra az esetre vonatkozik, amikor az érintett intézmény már határozatot hozott. A jelen esetben a folyamatban lévő vita előzetes jellege, és az a tény, hogy ezen javaslatokról még nem született megállapodás vagy kompromisszum a Tanácson belül, nem teszi tehát lehetővé a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének megállapítását (lásd ebben az értelemben: 2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 75. és 76. pont; 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 100. pont).
- 79 Hasonlóképpen, az ítélkezési gyakorlat szerint a javaslat a jellegénél fogva a vita alapjául szolgál, és nem az a célja, hogy e vitát követően változatlan maradjon. A közvélemény tökéletesen megérti, hogy a javaslatot előterjesztő később megváltoztathatja annak tartalmát. Pontosán ugyanezen okokból a folyamatban levő eljárás keretében jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférést kérő személy teljes mértékben tudatában lesz az abban szereplő információk ideiglenes jellegének, valamint annak, hogy ezek az információk a Tanács munkacsoportjának előkészítő munkálatai keretében folytatott viták során mindaddig módosulhatnak, amíg az egész szövegre vonatkozóan nem jutnak megállapodásra (lásd ebben az értelemben: 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 102. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Erről különösen a hozzáférés iránti kérelem által a jelen ügyben elérni kívánt cél tanúskodik, mivel a felperes éppen azért próbálta megismerni a tagállamok által a Tanácsban kifejtett álláspontot, hogy e tekintetben vitát kezdeményezzen azelőtt, hogy ezen intézmény a szóban forgó jogalkotási eljárásban kialakítaná az álláspontját (lásd a fenti 14. pontot).
- 80 Harmadszor a Tanács a megtámadott határozat 22. pontjában megállapította, hogy a vitatott dokumentumokban szereplő információk a tagállamok közötti „nehéz tárgyalások” eredményei voltak, és rámutattak azokra a nehézségekre, amelyeket még a megállapodás megkötése előtt meg kell oldani.
- 81 Ugyanakkor a megtámadott határozatban a Tanács nem pontosítja, hogy a vitatott dokumentumok mely konkrét és sajátos „információi” képezték nehézségek forrását olyan értelemben, hogy azok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztethette volna a döntéshozatali eljárását. Ezenfelül az az indok, amely szerint a vitatott dokumentumokban tükröződő módosítási

javaslatok közül egyeseket még meg kellett vitatni azelőtt, hogy megállapodásra jutottak volna, túlságosan általános, és alkalmazható minden, a Tanács egyik munkacsoportja keretében készített vagy váltott jogalkotási jellegű dokumentumra.

- 82 Negyedszer, a megtámadott határozat 23. pontjában a Tanács azzal érvelt, hogy a vitatott dokumentumok a tagállamok közötti szabad és nyílt vitákat tartalmazzák, amelyeknek a „tárgyalások” e szakaszában történő hozzáférhetővé tétele sértené a Tanács munkacsoportjainak munkáját meghatározó kölcsönös bizalmat.
- 83 Ugyanakkor a Tanács nem terjesztett elő egyetlen olyan konkrét információt sem, amely bizonyíthatná, hogy a szóban forgó jogalkotási eljárást illetően a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés sértette volna a lojális együttműködést, amelyre a tagállamok kölcsönösen kötelesek. A hivatkozott kockázat tehát hipotetikusnak tűnik. Ráadásul mivel a tagállamok a Tanács munkacsoportjai keretében egy adott jogalkotási javaslattal és a javaslatnak az általuk elfogadott változásával kapcsolatban fejtik ki az álláspontjukat, önmagában az, hogy ezeket az információkat ezt követően kérelemre közlik, önmagában nem képezheti akadályát azon lojális együttműködésnek, amelyet a tagállamok és az intézmények az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése értelmében kötelesek egymással folytatni (lásd analógia útján: 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 103. és 104. pont).
- 84 Bár a megtámadott határozat 23. pontjában hivatkozott indokban a Tanács, amint azt az ellenkérelemben állítja, utalt a nyilvánosság által gyakorolt nyomás kockázatára, emlékeztetni kell arra, hogy a demokratikus legitimitás elvén alapuló rendszerben a társjogalkotóknak felelniük kell tetteikért a nyilvánosság előtt. A polgárok demokratikus jogainak gyakorlása feltételezi a jogalkotási eljárásban részt vevő intézményeken belül folyó döntéshozatali eljárás részletes követésének és az összes releváns információhoz való hozzáférésnek a lehetőségét (2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 69. pont). Ezenfelül az EUSZ 10. cikk (3) bekezdése azt írja elő, hogy minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében, és hogy a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni. Így a nyilvánosság valamely jogalkotási javaslatra vonatkozó véleményének a megnyilvánulása az uniós polgárok demokratikus jogai gyakorlásának szerves részét képezi (2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 98. pont).
- 85 Bár az ítélezési gyakorlat elismeri, hogy a külső nyomás kockázata jogszerű indok lehet a döntéshozatali eljárással kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférés korlátozására, az is szükséges azonban, hogy az ilyen külső nyomás valós fennállása teljes bizonyossággal megállapítható legyen, és bizonyítékok támasszák alá, hogy fennállt az észszerűen előre látható kockázata annak, hogy a meghozandó döntést e külső nyomás jelentős mértékben befolyásolja. Márpedig az aktában szereplő egyetlen konkrét információ alapján sem állapítható meg, hogy a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele esetén valóban fennállna ilyen külső nyomás. Következésképpen a Törvényszék rendelkezésére álló iratokban semmi sem utal arra, hogy a szóban forgó jogalkotási eljárás tekintetében a Tanács észszerűen várhatott el a nyilvánosság részéről olyan reakciót, amely túlmenne azon a mértéken, amelyre a valamely törvényjavaslat módosítását benyújtó jogalkotó szerv bármely tagja számíthat (lásd ebben az értelemben: 2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 74. pont; 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet, T-540/15, EU:T:2018:167, 99. pont).

- 86 Ötödször, a megtámadott határozat 23. és 24. pontjában a Tanács kifejtette, hogy a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatali eljárásának a hatékonyságát, és csökkentené a megállapodás létrejöttének esélyeit.
- 87 Mindazonáltal a megtámadott határozat 23. és 24. pontjában hivatkozott indok túlságosan általános, mivel a Tanács nem fejt ki, hogy a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés miként sértené súlyosan, konkrétan, ténylegesen és nem hipotetikusán a szóban forgó jogalkotási javaslatról való megállapodás megkötésének lehetőségeit.
- 88 Hatodszor, a megtámadott határozat 25. és 27. pontjában a Tanács hangsúlyozta, hogy a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételét igazoló jogos közérdek nem minősül nyomósabbnak, mint a döntéshozatali eljárás védelmének a szükségessége, amely szintén ugyanolyan jogosnak tekinthető.
- 89 A megtámadott határozat 25. és 27. pontjában hivatkozott indok alapján úgy tűnik, hogy a Tanács – amint arra a felperes hivatkozik – összekeveri az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdése alkalmazásának két különböző szakaszát. Az érintett intézmény ugyanis csak akkor köteles másodszor megvizsgálni, hogy nyomós közérdek nem igazolja-e mégis az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételét, ha úgy ítéli meg, hogy valamely dokumentum hozzáférhetővé tétele konkrétan és ténylegesen sértené a szóban forgó döntéshozatali eljárást. Másként fogalmazva, a Tanácsnak csak ebben az összefüggésben kell mérlegelnie egymáshoz képest az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételének a megtagadásával védeni kívánt különleges érdeket, valamint többek között az e dokumentum hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdeket, azokra az előnyökre tekintettel, amelyek – amint azt az említett rendelet (2) preambulumbekzdése megállapítja – a nagyobb nyitottságból származnak, azaz abból, hogy a polgárok jelentősebb mértékben részt vehetnek a döntéshozatali eljárásban, és a közigazgatásnak a demokratikus rendszerben a polgárok viszonylatában nagyobb a legitimitása, a hatékonysága és a felelőssége (lásd analógia útján: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 45. pont).
- 90 Hetedszer, a megtámadott határozat 26. pontjában a Tanács közölte, hogy a felperes kérelme által érintettek közül néhány dokumentum hozzáférhetővé tételének a megtagadása nem jelenti azt, hogy a polgároktól megtagadják a szóban forgó döntéshozatali eljárásról való tájékozódás lehetőségét.
- 91 E tekintetben a felpereshez hasonlóan, és amint azt egyébként a Tanács is elismerte, a megtámadott határozat 26. pontjában hivatkozott indok nem releváns kritérium annak értékelése során, hogy teljesülnek-e a megtagadásnak az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése szerinti feltételei. Önmagában az ugyanis, hogy ugyanazon jogalkotási eljárásra vonatkozóan bizonyos dokumentumokhoz hozzáférést biztosítottak, nem igazolhatja a többi dokumentumhoz való hozzáférés megtagadását.
- 92 Nyolcadszor, a Tanács a megtámadott határozat 28. pontjában arra hivatkozik, hogy a vitatott dokumentumok „tartalmának és kontextusának egyedi értékelését követően” arra a következtetésre jutott, hogy olyan objektív okok állnak fenn, amelyek alátámasztják, hogy fennáll az észszerűen előrelátható kockázata annak, hogy az említett dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyezteti a szóban forgó döntéshozatali eljárást.

- 93 Mindazonáltal a vitatott dokumentumok „tartalmának és kontextusának” ezen állítólagos „egyedi értékelése” nem tűnik ki a megtámadott határozatból, így a döntéshozatali eljárás súlyos veszélyeztetésének kockázatát semmilyen kézzelfogható, konkrét és egyedi információ nem támasztja alá.
- 94 Végezetül a Tanács a Törvényszékhez benyújtott beadványaiban hozzáteszi, hogy különbséget kell tenni a 2018. március 22-i De Capitani kontra Parlament ítélet (T-540/15, EU:T:2018:167) tárgyát képező háromoldalú egyeztetések keretében készített dokumentumok és a vitatott dokumentumok között. Véleménye szerint az előbbiek a jogalkotási eljárás azon szakaszában keletkeztek, amikor már állást foglalt egy jogalkotási javaslattal kapcsolatban, míg az utóbbiak a tagállamok küldöttségeinek tisztviselői közötti, munkacsoportokon belüli „technikai szintű” vitákra vonatkoznak. A jelen ügyben ezen utóbbiak előkészítő munkálatokra vonatkoznak, és nem foglalnak magukban politikai kötelezettségvállalást mindaddig, amíg azokat ilyen minőségben be nem nyújtják az állandó képviselők bizottságához (Coreper), illetve később a Tanács egyik miniszteri testületéhez.
- 95 Bár a Tanács ezzel az érveléssel azt kívánja igazolni, hogy a munkacsoportjai által készített dokumentumokhoz kevésbé széles körű a hozzáférés e dokumentumok állítólagosan „technikai” jellege miatt, először is rá kell mutatni arra, hogy valamely dokumentum „technikai” jellege nem releváns kritérium az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének alkalmazása szempontjából. Ezenfelül mindenesetre maga a vitatott dokumentumok tartalma is azt bizonyítja, hogy azok különböző jogszabálysövegekre vonatkozó normatív javaslatokat tartalmaznak, és így azok a jogalkotási folyamat rendes menetébe illeszkednek. A vitatott dokumentumok tehát egyáltalán nem „technikai” jellegűek. Végezetül a Tanács munkacsoportjainak tagjai azon tagállamtól, amelyet képviselnek, meghatalmazást kapnak, és az adott jogszabályi javaslatról való tanácskozás során a Tanácson belül a tagállamuk álláspontját fejezik ki, amennyiben a Tanács társjogalkotói minőségében jár el. Az, hogy az említett munkacsoportok nem jogosultak ezen intézmény végleges álláspontjának elfogadására, nem jelenti sem azt, hogy a munkájuk nem a jogalkotási folyamat rendes menetébe illeszkedik, amit egyébiránt a Tanács nem vitat, sem azt, hogy az általuk készített dokumentumok „technikai” jellegűek lennének.
- 96 A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy a Tanács által a megtámadott határozatban felhozott indokok egyike sem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében véve súlyosan, konkrétan, ténylegesen és nem hipotetikusan sértené a jogalkotási eljárást.
- 97 Következésképpen az első jogalap második részének helyt kell adni, így a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni anélkül, hogy szükséges lenne megvizsgálni a kereset alátámasztása érdekében előterjesztett többi jogalapot és kifogást.

A költségekről

- 98 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Tanács pervesztes lett, a felperes kérelmének megfelelően kötelezni kell saját és a felperes költségeinek a viselésére.
- 99 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Belga Királyság, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített tizedik tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) A Törvényszék az Európai Unió Tanácsának a 2021. január 14-i SGS 21/000067. sz. határozatát megsemmisíti.**
- 2) A Tanács maga viseli saját költségeit, valamint az Emilio De Capitani részéről felmerült költségeket.**
- 3) A Belga Királyság, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság maga viseli saját költségeit.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Petrlík

Kihirdetve Luxembourgban, a 2023. január 25-i nyilvános ülésen.

Aláírások