



## Határozatok Tára

A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kibővített harmadik tanács)

2020. május 28.\*

„Dokumentumokhoz való hozzáférés – 1049/2001/EK rendelet – A 2008/909/IB, a 2008/947/IB és a 2009/829/IB kerethatározatnak az Írország általi tiszteletben tartását vagy e tiszteletben tartás elmulasztását érintő dokumentumok – A hozzáférés megtagadása – Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése – Az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok védelmére vonatkozó kivétel – A bizalmasság általános véelme”

A T-701/18. sz. ügyben,

**Liam Campbell** (lakóhelye: Dundalk [Írország], képviselik: J. MacGuill solicitor és E. Martin-Vignerte ügyvéd)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselek: A. Spina és C. Ehrbar, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

a kölcsönös elismerés elvének büntetőügyekben hozott, szabadságvesztés-büntetések kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban való végrehajtása céljából történő alkalmazásáról szóló, 2008. november 27-i 2008/909/IB tanácsi kerethatározatból (HL 2008. L 327., 27. o.), a kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról szóló, 2008. november 27-i 2008/947/IB tanácsi kerethatározatból (HL 2008. L 337., 102. o.), és a kölcsönös elismerés elvének az Európai Unió tagállamai közötti, az előzetes letartóztatás alternatívájaként felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló, 2009. október 23-i 2009/829/IB tanácsi kerethatározatból (HL 2009. L 294., 20. o.) eredő kötelezettségeknek az Írország általi tiszteletben tartását vagy e tiszteletben tartás elmulasztását érintő dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadó, 2018. október 4-i C(2018) 6642 final bizottsági határozat megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített harmadik tanács),

tagjai: S. Papasavvas elnök, A. M. Collins, V. Kreuschitz, G. De Baere (előadó) és G. Steinfatt bírák,

hivatalvezető: P. Cullen tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára és a 2019. december 17-i tárgyalásra,

meghozta a következő

\* Az eljárás nyelve: angol.

## Ítéletet

### A jogvita előzményei

- 1 A felperes, Liam Campbell ír állampolgár, akit 2016. december 2-án Írorszáiban letartóztattak a litván hatóságok által 2013. augusztus 26-án három bűncselekményre vonatkozóan kibocsátott európai elfogatóparancs alapján. A felperes az ír bíróságok előtt vitatja a litván hatóságok átadás iránti kérelmét.
- 2 A felperes a 2018. augusztus 9-i levélben dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet intézett az Európai Bizottsághoz 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. Ez a kérelem az összes olyan dokumentumra vonatkozott, amelyek a Bizottság birtokában vannak a kölcsönös elismerés elvének büntetőügyekben hozott, szabadságvesztés-büntetések kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban való végrehajtása céljából történő alkalmazásáról szóló, 2008. november 27-i 2008/909/IB tanácsi kerethatározatból (HL 2008. L 327., 27. o.), a kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról szóló, 2008. november 27-i 2008/947/IB tanácsi kerethatározatból (HL 2008. L 337., 102. o.), és a kölcsönös elismerés elvének az Európai Unió tagállamai közötti, az előzetes letartóztatás alternatívájaként felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló, 2009. október 23-i 2009/829/IB tanácsi kerethatározatból (HL 2009. L 294., 20. o.) (a továbbiakban együttesen: kerethatározatok) eredő kötelezettségeknek az Írország általi tiszteletben tartását vagy e tiszteletben tartás elmulasztását érintően. A felperes a kérelméhez mellékelte a Bizottság jogérvényesüléséért felelős tagjának az Európai Parlament több képviselőjéhez címzett, a felperes személyes helyzetére vonatkozó 2018. január 18-i levelét, amely megemlíti a kerethatározatokat.
- 3 A Bizottság a 2018. augusztus 21-i levelében azt válaszolta a felperesnek, hogy a kérelmében megjelölt dokumentumok közül egyikkel sem rendelkezik.
- 4 A felperes a 2018. augusztus 22-i levélben megerősítő kérelmet terjesztett elő az iránt, hogy a Bizottság vizsgálja felül az álláspontját. A felperes közölte, hogy mivel a Bizottság jogérvényesüléséért felelős tagjának a felperes eredeti kérelméhez csatolt levele megemlíti, hogy Írország még nem ültette át a kerethatározatokat a nemzeti jogba, ez azt jelenti, hogy a Bizottság rendelkezik legalább egy olyan dokumentummal, amely e kerethatározatok Írország általi átültetésével kapcsolatos.
- 5 A Bizottság a 2018. szeptember 12-i és október 3-i e-mailjében az 1049/2001 rendelet 8. cikkének (2) bekezdése alapján a válaszára nyitva álló határidőt két alkalommal meghosszabbította.
- 6 A Bizottság a 2018. október 4-i határozatában (a továbbiakban: megtámadott határozat) megtagadta a kért dokumentumokhoz való hozzáférést. Közölte, hogy a kérelem újbóli vizsgálatát követően azonosította a kerethatározatok Írország általi átültetésére vonatkozó, a felperes kérelmének tárgyát képező dokumentumokat. A következőket fejtette ki:

„E dokumentumok a Bizottság felelős szolgálatai és Írország közötti levélváltásokat tartalmaznak, és a következő három EU Pilot eljárásra vonatkozó iratanyag részét képezik:

- a 2008/909/IB tanácsi kerethatározattal kapcsolatos, EUP(2015)8138 referenciaszámú EU Pilot eljárás;
- a 2008/947/IB tanácsi kerethatározattal kapcsolatos, EUP(2015)8140 referenciaszámú EU Pilot eljárás;

- a 2009/829/IB tanácsi kerethatározattal kapcsolatos, EUP(2015)8147 referenciaszámú EU Pilot eljárás.”
- 7 A Bizottság tájékoztatta a felperest, hogy az érintett dokumentumokhoz való hozzáférést az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése alapján tagadta meg, amely az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljainak védelmére vonatkozik.
- 8 A Bizottság először is közölte, hogy az EU Pilot eljárások 2018. március 16-án zárultak le, és még nem fogadtak el az EUMSZ 258. cikk szerinti, kötelezettségszegés megállapítása iránti hivatalos eljárás megindításáról szóló határozatot, de a szolgálatai még vitatják az ilyen eljárás megindításának lehetőségét. Álláspontja szerint ezen okok miatt Írországgal szemben még mindig vizsgálat van folyamatban a kerethatározatok átültetését illetően. A Bizottság úgy vélte, hogy a felperes által kért dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés hátrányos következményekkel járna a Bizottság és a tagállam közötti párbeszédre nézve, amelynek tekintetében a bizalmon alapuló légkör alapvető fontosságú, továbbá e hozzáférés sértené az EUMSZ 258. cikkben előírt, kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás informális és formális szakaszainak kétoldalú jellegét, valamint megakadályozná a Bizottságot abban, hogy e három ügyben indokolatlan külső befolyásoktól mentes határozatot hozzon.
- 9 A Bizottságnak tehát az volt az álláspontja, hogy az ügyiratokban szereplő valamennyi dokumentumra az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében előírt, a vizsgálatok védelmére vonatkozó kivételen alapuló bizalmas jelleg általános védelme vonatkozik, ami azt jelenti, hogy nem szükséges minden egyes kért dokumentum tartalmának konkrét és egyedi vizsgálata.
- 10 Ezt követően a Bizottság rámutatott arra, hogy a felperes a megerősítő kérelmében nem hivatkozott olyan konkrét nyomós közérdekre, amely igazolná a szóban forgó dokumentumokban szereplő információk konkrét típusának a nyilvánosság számára való hozzáférhetővé tételét, és amely elsőbbséget élvezne ezen információk védelmének az 1049/2001 rendeletben előírt kivételek tekintetében fennálló szükségességével szemben. Hozzátette, hogy nem tudta megállapítani a szóban forgó dokumentumok hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek fennállását.
- 11 Végezetül a Bizottság úgy vélte, hogy a részleges hozzáférés lehetetlen, mivel a kért dokumentumok teljes egészében a hivatkozott kivétel hatálya alá tartoznak.

### **Az eljárás és a felek kérelmei**

- 12 A felperes a Törvényszék Hivatalához 2018. november 26-án benyújtott beadványában költségmentesség iránti kérelmet terjesztett elő. A Törvényszék nyolcadik tanácsának elnöke a 2019. március 21-i végzésével költségmentességet engedélyezett a felperesnek.
- 13 A Törvényszék Hivatalához 2019. április 8-án benyújtott keresetlevéllel a felperes előterjesztette a jelen keresetet.
- 14 A Törvényszék tanácsai összetételének módosulásakor az előadó bírót a harmadik tanácsba osztották be, és ezért a jelen ügyet a Törvényszék eljárási szabályzata 27. cikkének (5) bekezdése alapján e tanácsnak osztották ki.
- 15 A harmadik tanács javaslatára a Törvényszék az eljárási szabályzatának 28. cikkét alkalmazva úgy határozott, hogy az ügyet kibővített ítélkező testület elé utalja.
- 16 A Törvényszék a 2019. december 17-i tárgyaláson meghallgatta a felek szóbeli érvelését és a Törvényszék által feltett kérdésekre adott válaszait.

- 17 A felperes azt kéri, hogy:
- a Törvényszék semmisítse meg megtámadott határozatot;
  - a felek maguk viseljék saját költségeiket, vagy a Törvényszék a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére, ha a keresetnek helyt ad.
- 18 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:
- utasítsa el a keresetet;
  - a felperest kötelezze a költségek viselésére.

### A jogkérdésről

- 19 Keresetének alátámasztása érdekében a felperes lényegében két jogalapra hivatkozik, amelyek közül az elsőt a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem jogellenes alkalmazására, a másodikat pedig a nyomós közérdek fennállásával kapcsolatos nyilvánvaló értékelési hibára alapítja.
- 20 Első jogalapja keretében a felperes azzal érvel, hogy a megtámadott határozatban a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a kért dokumentumok három EU Pilot eljárás keretébe illeszkedő levélváltásokat tartalmaznak, és a bizalmasság általános véelmét alkalmazva az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése alapján megtagadta a hozzáférés biztosítását. Nem vitatja, hogy az ítélkezési gyakorlat alapján az EU Pilot eljáráshoz kapcsolódó dokumentumokra kiterjed a bizalmasság általános véelme. Azzal érvel ugyanakkor, hogy e vélelem megdönthető, aminek az a következménye, hogy a bizonyítási teher az intézményről a felperesre kerül át, akinek így bizonyítania kell, hogy az állítólagosan a vélelem hatálya alá tartozó dokumentumok hozzáférhetővé tétele nem sérti a vizsgálati tevékenység céljait.
- 21 A felperes azt állítja, hogy a jelen ügyben igazságtalan bizonyítási teher hárul rá, amelynek nem tud megfelelni, így sérül a tisztességes eljáráshoz való joga. Először is azzal érvel, hogy e bizonyítási teher alapján azt kell bizonyítania, hogy bizonyos konkrét dokumentumok hozzáférhetővé tétele, amelyek létezéséről nincs is tudomása, nem jelent kockázatot az EU Pilot eljárás céljára nézve, és hogy e dokumentumokra nem vonatkozik a bizalmasság általános véelme. Bár a Bizottság jogérvényesülését felelős tagjának 2018. január 18-i levele arra enged következtetni, hogy léteznek a kerethatározatok végrehajtásának elmaradására vonatkozó dokumentumok, a felperes nem rendelkezik bizonyossággal azok létezését, természetét, formáját vagy tartalmát illetően. Nem reális a felperessel szemben annak megkövetelése, hogy terjesszen elő érveket egy olyan dokumentum érdemére vonatkozóan, amelynek létezéséről nem tud.
- 22 Másodszor a felperes azzal érvel, hogy nem lehetséges a bizalmasságra vonatkozó általános vélelem megdöntése és annak bizonyítása, hogy az általa kért dokumentumok nem jelentenek veszélyt a vizsgálat céljaira, amíg nem ismert a számára, hogy melyek ezek a dokumentumok, és mi a tartalmuk. A Bizottság azáltal, hogy lehetetlen bizonyítási terhet rótt rá, ami a Bíróság ítélkezési gyakorlatával ellentétes megdönthetetlen vélelem felállításához vezet, tévesen alkalmazta a jogot.
- 23 A Bizottság emlékeztet arra, hogy a bizalmas jelleg általános véelmének fennállása azt jelenti, hogy amennyiben dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet terjesztenek elő az 1049/2001 rendelet alapján, nem köteles elvégezni minden egyes kért dokumentum tartalmának konkrét és egyedi értékelését. Így megalapozatlan azon érv, amely szerint jogellenesen hivatkozott az általános vélelemre. A felperes nem vitatja, hogy a hozzáférés iránti kérelmének előterjesztésekor egyrészt a kért dokumentumok az EU Pilot eljárások részét képezték, és másrészt a Bizottság nem hozott olyan

határozatot, amely szerint Írországgal szemben nem indítanak hivatalos jogsértési eljárást. A Bizottság tehát nem követett el nyilvánvaló értékelési hibát, amikor a bizalmas jelleg általános vélelmére hivatkozott.

- 24 A Bizottság arra hivatkozik, hogy a felperes nem terjesztett elő olyan egyedi és konkrét bizonyítékokat, amelyek arra utalnak, hogy a jelen ügyben az érintett dokumentumok hozzáférhetővé tétele nem veszélyezteti a bizalmas jellegnek az esetlegesen jogsértési eljárás megindításához vezető vizsgálatok során való megőrzéséhez fűződő érdeket, és amelyek lehetővé tennék a bizalmas jelleg általános vélelmének megdöntését. Rámutat arra, hogy a vélelem a jellegénél fogva a bizonyítási teher áthelyezését eredményezi, és a felperes, aki nem vitatja, hogy a kért dokumentumok EU Pilot eljárás részét képezik, nem hivatkozik egyetlen olyan érvre sem, amely bizonyítaná, hogy a vélelem észszerűtlen vagy indokolatlan lenne, vagy annak alkalmazását „méltánytalannak” kellene tekinteni. A felperes nem hivatkozhat az eredeti kérelemre, hiszen a hozzáférés iránti kérelem a megerősítő kérelem vizsgálatának szakaszában újabb teljes körű vizsgálat tárgyát képezte.
- 25 Először is emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy az átláthatóság biztosítja a polgárok irányában az európai uniós intézmények nagyobb legitimitációját, hatékonyságát és felelősségét a demokratikus rendszerben (lásd: 2020. január 22-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). E célból e rendelet 1. cikke előírja, hogy e rendelet az uniós intézmények dokumentumaihoz a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot kívánja biztosítani a nyilvánosság számára. Az említett rendelet 4. cikkéből, amely e tekintetben a kivételek rendszerét vezeti be, az is kitűnik, hogy e hozzáférési jogra azonban a köz- vagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapuló bizonyos korlátozások vonatkoznak (lásd: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2020. január 22-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 51. és 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. december 5-i Campbell kontra Bizottság ítélet, T-312/17, nem tették közzé, EU:T:2018:876, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 26 Az ilyen kivételeket azonban – mivel eltérnek a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés elvétől – megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni (lásd: 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2020. január 22-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. december 5-i Campbell kontra Bizottság ítélet, T-312/17, nem tették közzé, EU:T:2018:876, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 27 A Bizottság által hivatkozott – azaz az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szereplő – kivétel értelmében az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel sértené az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmét, kivéve ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik.
- 28 A Bíróság következetes ítélkezési gyakorlata értelmében az azon dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásának alátámasztásához, amelynek hozzáférhetővé tételét kérték, főszabály szerint nem elegendő az, hogy e dokumentum az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdésében említett tevékenységek valamelyikéhez kapcsolódjon. Az érintett intézménynek arra is magyarázatot kell adnia, hogy az említett dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen hogyan sérthetné az e cikkben előírt valamely kivétellel védett érdeket (lásd: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2020. január 22-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 29 A Bíróság mindazonáltal elismerte, hogy az érintett uniós intézmény ezzel kapcsolatban alapíthatja álláspontját a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre, mivel az azonos természetű dokumentumok hozzáférhetővé tételére irányuló kérelmek esetében egymáshoz hasonló általános megfontolások alkalmazhatók (lásd: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2020. január 22-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. december 5-i Campbell kontra Bizottság ítélet, T-312/17, nem tették közzé, EU:T:2018:876, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 30 Az ilyen vélelmek célja tehát azon lehetőségnek az érintett uniós intézmény, szerv vagy hivatal számára való biztosítása, hogy ilyen általános megfontolások alapján megállapíthassa, hogy a dokumentumok bizonyos kategóriáinak hozzáférhető tétele főszabály szerint veszélyezteti az általa hivatkozott kivétel által védett érdeket, anélkül, hogy konkrétan és egyedileg meg kellene vizsgálnia valamennyi kért dokumentumot (lásd: 2020. január 22-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 31 Márpedig a bizalmasság általános véelmét megalapozó határozatok alapjául szolgáló ügyekben a hozzáférés vitatott megtagadása olyan dokumentumok csoportjára vonatkozott, amelyeket egyértelműen az jellemzett, hogy együttesen egy folyamatban lévő közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz tartoztak (lásd: 2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 81. pont).
- 32 E tekintetben a Bíróság a 2017. május 11-i Svédország kontra Bizottság ítélet (C-562/14 P, EU:C:2017:356) 51. pontjában az EU Pilot eljárással kapcsolatos dokumentumok esetében elismerte a bizalmas jelleg általános véelmének fennállását.
- 33 A Bíróság álláspontja szerint az EU Pilot eljárás a Bizottság és a tagállamok közötti olyan együttműködési eljárást képez, amely lehetővé teszi annak ellenőrzését, hogy az uniós jogot a tagállamokban tiszteletben tartják-e, és megfelelő módon alkalmazzák-e. Az ilyen típusú eljárás célja az uniós jog esetleges megsértésének a hatékony megoldása oly módon, hogy a lehetőségek szerint el lehessen kerülni az EUMSZ 258. cikk szerinti, kötelezettségszegés megállapítása iránti formális eljárás megindítását. Az EU Pilot eljárás funkciója tehát a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás valamely tagállam elleni megindításának az előkészítése vagy az elkerülése (2017. május 11-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 38. és 39. pont).
- 34 A Bíróság rámutatott arra, hogy bár a 2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet (C-612/13 P, EU:C:2015:486) 78. pontjában megállapította, hogy a bizalmasság általános véelme nem alkalmazandó azokra a dokumentumokra, amelyeket a hozzáférést megtagadó határozat meghozatalakor nem csatoltak valamely folyamatban lévő igazgatási vagy bírósági eljárás ügyirataihoz, ezzel az okfejtéssel nem ellentétes e vélelemnek az EU Pilot eljáráshoz kapcsolódó dokumentumokra való alkalmazása, melyeket egyértelműen az jellemez, hogy folyamatban lévő igazgatási eljáráshoz tartoznak (2017. május 11-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 44. pont).
- 35 Amíg tehát egy vizsgálat pert megelőző, az EU Pilot eljárás keretében lefolytatott szakaszában fennáll annak a kockázata, hogy változik a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás jellege, valamint módosul annak lefolytatása, és ezen eljárás céljai sérülnek, igazolt a bizalmasság általános véelmének a Bizottság és az érintett tagállam között váltott dokumentumokra való alkalmazása azon megoldás alapján, amelyet a Bíróság a 2013. november 14-i LPN és Finnország kontra Bizottság ítéletben (C-514/11 P és C-605/11 P, EU:C:2013:738) alkalmazott. E kockázat addig áll fenn, amíg az EU Pilot

eljárást lezárják, és véglegesen elvetik a tagállam elleni, kötelezettségszegés megállapítása iránti formális eljárás megindítását (2017. május 11-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 45. pont).

- 36 A fenti 32–35. pontban említett valamennyi ügyet az jellemezte, hogy a szóban forgó hozzáférés iránti kérelem nem egyetlen dokumentumra, hanem dokumentumok összességére vonatkozott. Az ilyen típusú helyzetekben az olyan általános vélelem elismerése, amely szerint bizonyos jellegű dokumentumok hozzáférhetővé tétele főszabály szerint sérti az 1049/2001 rendelet 4. cikkében szereplő valamely érdek védelmét, lehetővé teszi az érintett intézmény számára, hogy az általános kérelmet kezelje, és arra megfelelően reagáljon (lásd: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. december 11-i Arca Capital Bohemia kontra Bizottság ítélet, T-440/17, EU:T:2018:898, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 37 Ezen általános vélelem nem zárja ki annak bizonyítását, hogy e vélelem nem vonatkozik valamely olyan dokumentumra, amelynek hozzáférhetővé tételét kéri, illetve hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó tagmondata értelmében nyomós közérdek fűződik a dokumentum hozzáférhetővé tételéhez (lásd: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 100. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2017. május 11-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. szeptember 19-i Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest [port de Brest] kontra Bizottság ítélet, T-39/17, nem tették közzé, EU:T:2018:560, 103. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 38 Ezzel szemben az annak vizsgálatára vonatkozó követelményt, hogy a szóban forgó általános vélelem ténylegesen alkalmazandó-e, nem lehet akként értelmezni, hogy a Bizottságnak az adott ügyben kért valamennyi dokumentumot egyenként kellene megvizsgálnia. Az ilyen követelmény megfosztaná ezt az általános vélelmet hatékony érvényesülésétől, azaz attól, hogy a Bizottság valamely általános hozzáférés iránti kérelemre ugyancsak általánosságban reagálhasson (2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 101. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. szeptember 19-i Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest [port de Brest] kontra Bizottság ítélet, T-39/17, nem tették közzé, EU:T:2018:560, 120. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 39 Végezetül, amint az a fenti 29. és 30. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatból kitűnik, a dokumentumok valamely új kategóriája javára szóló általános vélelem elismerése mindazonáltal feltételezi annak előzetes bizonyítását, hogy az e kategóriába tartozó dokumentumtípusok hozzáférhetővé tétele észszerűen előrelátható módon alkalmas arra, hogy ténylegesen veszélyeztesse a szóban forgó kivétellel védet érdekét. Egyébiránt az általános vélelmeket, mivel kivételt képeznek a hozzáférés iránti kérelemben szereplő egyes dokumentumoknak az érintett uniós intézmény általi konkrét és egyedi vizsgálatára vonatkozó kötelezettség alól, és általánosabban az uniós intézmények dokumentumaihoz való, lehető legteljesebb körű hozzáférés elve alól, szigorúan kell értelmezni és alkalmazni (lásd: 2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 40 Ezen ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy ha valamely intézmény úgy ítéli meg, hogy a bizalmasság általános vélelmét kell alkalmazni, átfogó választ tud adni a hozzáférés iránti kérelemre abban az értelemben, hogy e vélelem mentesíti az azon kérdést érintő magyarázat alól, hogy az e kérelem által érintett valamely dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan hogyan sérti a védett érdekét.

- 41 Ellentétben azonban azzal, amit a Bizottság a tárgyaláson állított, a bizalmas jelleg vélelmének alkalmazása nem értelmezhető úgy, hogy az lehetővé teszi az intézmény számára, hogy általánosságban azt a választ adja, hogy a hozzáférés iránti kérelemmel érintett valamennyi dokumentum a bizalmasság általános vélelmének hatálya alá tartozó iratok részét képezi, anélkül hogy azonosítania kellene e dokumentumokat, vagy össze kellene állítania azok listáját.
- 42 Ilyen azonosítás hiányában ugyanis a kérelmező nem hivatkozhat arra, hogy valamely dokumentumra nem terjed ki a bizalmas jelleg általános vélelmének alkalmazása, és így nem tudja megdönteni ezt a vélelmet.
- 43 Márpedig meg kell állapítani, hogy a Bíróság az állami támogatások területén úgy ítélte meg, hogy az az általános vélelem, amely szerint az igazgatási aktában szereplő dokumentumok hozzáférhetővé tétele főszabály szerint sérti a vizsgálatok céljának védelmét, nem megdönthetetlen, és nem zárja ki, hogy a Bizottságnak az állami támogatások ellenőrzésére irányuló eljárással kapcsolatos iratanyagában szereplő egyes konkrét dokumentumokat hozzáférhetővé tegyenek (lásd: 2019. március 13-i AlzChem kontra Bizottság ítélet, C-666/17 P, nem tették közzé, EU:C:2019:196, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 44 Általánosabban, bár a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem alkalmazása mentesíti az intézményt az egyes dokumentumok egyedi vizsgálata alól, nem mentesítheti annak a kérelmezővel való közlése alól, hogy melyek azok a dokumentumok, amelyeket az intézmény az e vélelem hatálya alá tartozó iratanyaghoz tartozóként azonosított, valamint az alól sem, hogy a kérelmező rendelkezésére bocsássa e dokumentumok listáját.
- 45 Meg kell ugyanis állapítani, hogy az intézmény csak a hozzáférés iránti kérelem által érintett dokumentumok azonosítását követően sorolhatja e dokumentumokat a közös jellemzőik, azonos természetük vagy ugyanazon iratanyaghoz való tartozásuk alapján kategóriákba, és csak ezt követően alkalmazhatja ezekre a bizalmasság általános vélelmét.
- 46 Ilyen azonosítás hiányában, amint azt a felperes állítja, a bizalmasság vélelme nem dönthető meg.
- 47 A jelen ügyben emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottság az eredeti válaszában azt állította, hogy nem rendelkezik a felperes hozzáférés iránti kérelmének megfelelő dokumentummal. A megtámadott határozatban a Bizottság közölte, hogy főtítkársága végül azonosította a kerethatározatok Írország általi végrehajtásával kapcsolatos dokumentumokat, amelyek így a felperes megerősítő kérelme által érintettek. Annak megemlézésére szorítkozott, hogy „ezek a dokumentumok a [...] szolgálat[ai] és Írország közötti, három EU Pilot eljárásra vonatkozó levélváltásokat tartalmaznak”. Ebből azt a következtetést vonta le, hogy a kért dokumentumok az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében előírt kivétel hatálya alá tartoznak.
- 48 Ebből következik, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban nem határozta meg, hogy melyek azok a dokumentumok, amelyekre a felperes kérelme vonatkozik. Ugyanis, bár a Bizottság azt állítja, hogy azonosította a felperes hozzáférés iránti kérelmében szereplő dokumentumokat, nem határozza meg pontosan, hogy a szolgálatai a dokumentumok milyen típusait vagy kategóriáit azonosították, és nem pontosítja azok számát vagy keltét sem.
- 49 A Bizottság a tárgyaláson azt állította, hogy az egyes dokumentumok azonosítása veszélyeztetné a tagállamok és a Bizottság közötti bizalmat, és sértené az EU Pilot eljárás keretében közöttük zajló informális párbeszéd védelmét.
- 50 Igaz, hogy az ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az általános vélelmek alkalmazását alapvetően annak feltétlen szükségessége szabja meg, hogy biztosítani kell a szóban forgó eljárások helyes működését, és garantálni kell azt, hogy azok céljai ne kerüljenek veszélybe. Valamely általános vélelem elismerése tehát alapulhat azon, hogy bizonyos eljárások dokumentumaihoz való hozzáférés nem



egyeztethető össze ugyanezen eljárás megfelelő lefolytatásával, továbbá azon a kockázaton, hogy e hozzáférés veszélyezteti ezen eljárásokat, tekintve, hogy az általános vélelmek – a harmadik felek általi beavatkozás korlátozásával – lehetővé teszik az eljárás lefolytatása integritásának megőrzését (lásd: 2018. október 4-i Daimler kontra Bizottság ítélet, T-128/14, EU:T:2018:643,139. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 51 Mindazonáltal egyrészt meg kell állapítani azt, hogy a Bizottság nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy azzal, hogy a megtámadott határozatban a bizalmasság általános vélelmének az EU Pilot eljárás létezéséhez kapcsolódó alkalmazására hivatkozott, tájékoztatta a felperest ezen eljárás létezéséről, tehát a szolgálatai és az érintett tagállam között a kerethatározatok átültetésének elmaradása tárgyában folytatott párbeszéd fennállásáról. Megemlítette továbbá ezen eljárás 2018. március 16-i lezárását, és annak lehetőségét, hogy Írországgal szemben kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást indítanak.
- 52 Másrészt, ellentétben azzal, amit a Bizottság a tárgyaláson állított, nem állapítható meg, hogy bizalmas információk hozzáférhetővé tételét képezné az, ha rendelkezésre bocsátanák a kért dokumentumokként azonosított dokumentumok listáját, és e listán feltüntetnék például azok keltét, jellegét, valamint az azokat kibocsátó intézményt vagy testületet, e dokumentumok tartalmának a felfedése nélkül.
- 53 Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy a fenti 35. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat szerint azon kockázat fennállása, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás jellegét vagy lefolyásának módját megváltoztatják, és ezen eljárás céljait sértik, csupán a dokumentumok tartalmának hozzáférhetővé tételéhez kapcsolódó kockázatot érinti, az azonosításukhoz kapcsolódó kockázatot nem.
- 54 E tekintetben a 2017. május 11-i Svédország kontra Bizottság ítéletből (C-562/14 P, EU:C:2017:356, 11. és 12. pont) és a 2018. október 4-i Daimler kontra Bizottság ítéletből (T-128/14, EU:T:2018:643, 14. pont) kitűnik, hogy a Bizottság a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelmének az EU Pilot eljárás fennállásához kapcsolódó alkalmazását megelőzően azonosította a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmekben szereplő dokumentumokat.
- 55 Végezetül nem állapítható meg, hogy a Bizottság azon kötelezettsége, hogy a hozzáférés iránti kérelemre adott válaszban azonosítsa azokat a dokumentumokat, amelyek véleménye szerint a bizalmasság általános vélelmének hatálya alá tartozó kategóriába tartoznak, megfosztaná e vélelmet a fenti 38. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében vett hatékony érvényesüléstől. A kért dokumentumok azonosítása ugyanis nem zárja ki, hogy a Bizottság, ha úgy ítéli meg, hogy a dokumentumok EU Pilot eljárással kapcsolatosak, tartózkodjon azok konkrét és egyedi vizsgálatától.
- 56 Ezenfelül rá kell mutatni arra, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban annak kijelentésére szorítkozott, hogy a felperes kérelmének megfelelőként azonosított dokumentumok „a [...] szolgálat[ai] és Írország közötti, három EU Pilot eljárásra vonatkozó levélváltásokat tartalmaznak”. Márpedig e megfogalmazás nem tette lehetővé a felperes számára annak értékelését, hogy nincsenek-e más olyan dokumentumok, amelyeket a kérelme érinthet, sem pedig azt, hogy az e kérelemmel érintett valamennyi dokumentum ezen eljárásokra vonatkozik-e.
- 57 Ezenkívül az EU Pilot eljárás iratanyaga a tárgyánál fogva szükségképpen tartalmaz az érintett tagállam és a Bizottság szolgálatai közötti levélváltást. Úgy tűnik, hogy a felperes megerősítő kérelmének vizsgálatát illetően a Bizottság annak megállapítására szorítkozott, hogy EU Pilot eljárásokat indítottak a kerethatározatok Írország általi átültetésére vonatkozóan, és ebből azt a következtetést vonta le, hogy a bizalmas jelleg vélelme alkalmazandó. Márpedig a Bizottság ilyen válasza nem elegendő annak bizonyításához, hogy a Bizottság előzetesen elvégezte a felperes kérelmének konkrét vizsgálatát, és ténylegesen azonosította a hozzáférés iránti kérelem által érintett dokumentumokat.
- 58 Következésképpen a Bizottság által a megtámadott határozatban használt megfogalmazás nem elegendő a felperes hozzáférés iránti kérelme által érintett dokumentumok azonosításához.

- 59 Azt is meg kell állapítani, hogy a jelen ügyben a felperes hozzáférés iránti kérelme nem „az ezen EU Pilot eljárásokkal kapcsolatos dokumentumokra” vonatkozott, hanem „a kerethatározatokból eredő kötelezettségeknek az Írország általi tiszteletben tartásával vagy e tiszteletben tartás elmulasztásával kapcsolatos valamennyi dokumentumra”. A Bizottság állításával ellentétben a felperes nem ismerte el, hogy a kérelme által érintett dokumentumok három EU Pilot eljárás ügyirataihoz tartoznak.
- 60 Így a felperes hozzáférés iránti kérelme nem kizárólag az annak megállapítására irányuló eljárással kapcsolatos dokumentumokra irányult, hogy Írország nem ültette át e kerethatározatokat, hanem a Bizottság értelmezése szerinti terjedeleminél szélesebb körű volt.
- 61 Ezenfelül a Bizottság a tárgyaláson a 2015. március 25-i Sea Handling kontra Bizottság ítéletre (T-456/13, nem tették közzé, EU:T:2015:185) hivatkozott annak alátámasztása érdekében, hogy a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem alkalmazásának kérdése azonos a jelen ügyben feltett kérdéssel, és ebben az ügyben a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság jogszerűen tagadta meg a Bizottság és egy panaszos között egy állami támogatásokkal kapcsolatos vizsgálati eljárás keretében váltott levelek listájának a rendelkezésre bocsátását.
- 62 A 2015. március 25-i Sea Handling kontra Bizottság ítélet (T-456/13, nem tették közzé, EU:T:2015:185) alapjául szolgáló ügy azonban nem hasonlítható a jelen üggyhöz. Az említett ügyben ugyanis az érintett dokumentumok, vagy legalábbis azok típusa már a hozzáférés iránti kérelemből is kitűnt, és a kérelmezőnek főszabály szerint lehetősége volt arra hivatkozni, hogy valamely dokumentumra nem vonatkozik a bizalmas jelleg általános vélelmének alkalmazása (2015. március 25-i Sea Handling kontra Bizottság ítélet, T-456/13, nem tették közzé, EU:T:2015:185, 5., 74. és 75. pont).
- 63 A fentiek összességéből kitűnik, hogy a Bizottságnak ahhoz, hogy a kért dokumentumok EU Pilot eljáráshoz való kapcsolódására vonatkozó vélelmet alkalmazni tudja, a megtámadott határozatban először is azonosítania kellett a hozzáférés iránti kérelem által érintett dokumentumokat, majd azokat kategóriánként vagy egy adott igazgatási ügyirathoz tartozóként osztályoznia kellett, végül pedig meg kellett állapítania, hogy azok EU Pilot eljáráshoz kapcsolódnak, ami lehetővé teszi a számára az általános vélelem alkalmazását.
- 64 Márpedig a jelen ügyben a Bizottság annak megállapítására szorítkozott, hogy van három olyan EU Pilot eljárás, amely a kerethatározatok Írország általi átültetésére vonatkozik, és a felperes kérelme így olyan dokumentumokra vonatkozik, amelyekre kiterjed a bizalmas jelleg általános vélelme. A megtámadott határozat csupán a három EU Pilot eljáráshoz való hozzáférés megtagadását támasztja alá, de nem tartalmaz semmilyen igazolást a felperes által kért dokumentumokkal kapcsolatban.
- 65 A felperes tehát jogosan állítja, hogy mivel nem tudta, hogy melyek azok a dokumentumok, amelyeket a Bizottság a hozzáférés iránti kérelmének megfelelőként azonosított, nem volt abban a helyzetben, hogy megdönthesse a bizalmasság vélelmét.
- 66 Ezenkívül rá kell mutatni arra, hogy a hozzáférés iránti kérelem által érintett dokumentumoknak a megtámadott határozatban való azonosítása szükséges ahhoz, hogy a Törvényszék gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét, és ellenőrizhesse, hogy a Bizottság megalapozottan állapította-e meg, hogy a kért dokumentumok EU Pilot eljáráshoz kapcsolódnak.
- 67 Meg kell tehát állapítani, hogy a Bizottság azáltal, hogy a megtámadott határozatban nem azonosította a felperes hozzáférés iránti kérelme által érintett dokumentumokat, tévesen alkalmazta a bizalmasságnak az EU Pilot eljáráshoz kapcsolódó dokumentumokra vonatkozó általános vélelmét, és így tévesen alkalmazta a jogot az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik francia bekezdésének alkalmazása során.
- 68 Következésképpen az első jogalapnak helyt kell adni, és a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni, anélkül hogy meg kellene vizsgálni a felperes által felhozott második jogalapot.

## A költségekről

- <sup>69</sup> 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 Bizottság pervesztes lett, a felperes kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített harmadik tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) **A Törvényszék a kölcsönös elismerés elvének büntetőügyekben hozott, szabadságvesztés-büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban való végrehajtása céljából történő alkalmazásáról szóló, 2008. november 27-i 2008/909/IB tanácsi kerethatározatból, a kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról szóló, 2008. november 27-i 2008/947/IB tanácsi kerethatározatból, és a kölcsönös elismerés elvének az Európai Unió tagállamai közötti, az előzetes letartóztatás alternatívájaként felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló, 2009. október 23-i 2009/829/IB tanácsi kerethatározatból eredő kötelezettségeknek az Írország általi tiszteletben tartását vagy e tiszteletben tartás elmulasztását érintő dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadó, 2018. október 4-i C(2018) 6642 final bizottsági határozatot megsemmisíti.**
- 2) **A Törvényszék a Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.**

Papasavvas

Collins

Kreuschitz

De Baere

Steinfatt

Kihirdetve Luxembourgban, a 2020. május 28-i nyilvános ülésen.

Aláírások