



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2014. július 3.*

„Fellebbezés — Az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés — 1049/2001/EK rendelet — A 4. cikk (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése, (2) bekezdésének második francia bekezdése és (6) bekezdése — A Tanács Jogi Szolgálatának valamely nemzetközi megállapodás megkötése céljából tárgyalások megkezdésére vonatkozó véleménye — A hozzáférés joga alóli kivételek — A nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek védelme — A jogi vélemények védelme — A hozzáférés részleges megtagadására vonatkozó határozat”

A C-350/12. P. sz. ügyben,

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: P. Berman és B. Driessen, valamint Fekete C., meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2012. július 17-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

Sophie in 't Veld (képviselik: O. Brouwer, E. Raedts és J. Blockx advocaten)

alperes az elsőfokú eljárásban,

támogatják:

az **Európai Parlament** (képviselik: N. Lorenz és N. Görlitz, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó a fellebbezési eljárásban,

az **Európai Bizottság** (képviselik: B. Smulders és P. Costa de Oliveira, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxemburg)

beavatkozó az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök (előadó), A. Borg Barthet, E. Levits, M. Berger és S. Rodin bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,

hivatalvezető: M. Aleksejev tanácsos,

* Az eljárás nyelve: angol.

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2013. október 17-i tárgyalásra,
a főtanácsnok indítványának a 2014. február 13-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,
meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Fellebbezésével az Európai Unió Tanácsa az Európai Unió Törvényszéke által az In 't Veld kontra Tanács ítélet (T-529/09, EU:T:2012:215, a továbbiakban: megtámadott ítélet) hatályon kívül helyezését kéri, amelyben a Törvényszék részben megsemmisítette a Tanács Jogi Szolgálatának – az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között a pénzügyi üzenetadatoknak az Egyesült Államok Pénzügyminisztériuma részére történő elérhetővé tételéről szóló nemzetközi megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások megkezdésére történő felhatalmazásra vonatkozóan az Európai Bizottság által a Tanácshoz intézett ajánlásról szóló – véleményét tartalmazó dokumentumhoz való teljes körű hozzáférést S. in 't Veldtől megtagadó, 2009. október 29-i tanácsi határozatot (a továbbiakban: vitatott határozat).

Jogi háttér

- 2 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 L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) (2), (4) és (11) preambulumbekzdésének szövege a következő:

„(2) A nyitottság [helyesen: átláthatóság] lehetővé teszi a polgárok számára, hogy még inkább részt vegyenek a döntéshozatali eljárásban, és biztosítja a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb legitimitációját, hatékonyságát és felelősségét a demokratikus rendszerben. A nyitottság [helyesen: átláthatóság] hozzájárul a demokrácia elvei és az alapvető jogok tiszteletben tartásának erősítéséhez, ahogyan azt [helyesen: azokat] az EU-Szerződés 6. cikke és az Európai Unió alapjogi chartája megállapítja.

[...]

- (4) E rendelet célja, hogy a lehető legteljesebb érvényt szerezzen a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának, és ezzel a hozzáféréssel kapcsolatban általános elveket és korlátokat állapítson meg az EK-Szerződés 255. cikke (2) bekezdésének megfelelően.

[...]

- (11) Elvben az intézmények valamennyi dokumentumát hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára. Ugyanakkor bizonyos köz- és magánérdekeknek kivételek útján védelmet kell biztosítani. Az intézményeket fel kell jogosítani belső konzultációik és tanácskozásaik védelmére, ha az feladataik ellátása érdekében szükséges. A kivételek [helyesen: Valamely kivétel szükségességének] értékelése során az intézményeknek az Unió valamennyi tevékenységi területén figyelembe kell venniük a közösségi joganyagban szereplő, a személyes adatok védelmével kapcsolatos elveket.”

3 E rendelet 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E rendelet célja, hogy:

- a) a köz- vagy magánérdek alapján olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (a továbbiakban: az intézmények) dokumentumaihoz való, az EK-Szerződés 255. cikkében előírt hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat [helyesen: olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való, az EK-Szerződés 255. cikkében előírt hozzáférési jogra irányadó, köz-, illetve magánérdeken alapuló elveket, feltételeket és korlátozásokat], hogy a dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa;

[...]”

4 Az említett rendelet 2. cikke (3) bekezdésének szövege a következő:

„Ez a rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok [helyesen: amelyek] hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.”

5 Ugyanezen rendelet 4. cikkének (1), (2) és (6) bekezdése előírja:

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

- a) a közérdek tekintetében:

[...]

– nemzetközi kapcsolatok,

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

A jogvita előzményei

- 6 S. in 't Veld európai parlamenti képviselő 2009. július 28-án az 1049/2001 rendelet alapján hozzáférést kért a Tanács Jogi Szolgálatának „A Bizottság ajánlása a Tanácsnak az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között a pénzügyi üzenetadatoknak az Egyesült Államok Pénzügyminisztériuma részére a terrorizmus és a terrorizmusfinanszírozás megakadályozása és az ezek elleni küzdelem céljából történő elérhetővé tételéről szóló nemzetközi megállapodásra [a továbbiakban: tervezett megállapodás] irányuló tárgyalások megkezdésére történő felhatalmazásról” című véleményét tartalmazó, 2009. július 9-i 11897/09. sz. dokumentumhoz.
- 7 A vitatott határozatban a Tanács pusztán részleges hozzáférést engedélyezett az említett dokumentumhoz, a teljes körű hozzáférést pedig az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében és (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt, a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek, illetve a jogi vélemények védelmére vonatkozó kivételek alapján megtagadta.
- 8 Ebben a határozatban a Tanács egyrészt jelezte azt, hogy „a [11897/09. sz.] dokumentum hozzáférhetővé tételével a tervezett megállapodás bizonyos rendelkezéseire vonatkozó információk tárulnának fel a nyilvánosság előtt [...], ez pedig hátrányosan érintené a[z Unió] tárgyalási pozíció[já]t és a folyamatban lévő tárgyalásokba vetett bizalom légkörét is aláásná”. A Tanács hozzáfűzte, hogy „a dokumentum hozzáférhetővé tétele a másik fél előtt [...] a[z Unió] által a tárgyalások során elfogadandó állásponttal kapcsolatos tényezőket tárna fel, amelyeket – abban az esetben, ha a jogi vélemény kritikus lenne – a[z Unió] tárgyalási pozíció[já]t gyengítő módon is ki lehetne használni”.
- 9 A Tanács másrészt pontosította, hogy a 11897/09. sz. dokumentum „a [tervezett] megállapodás megkötése tekintetében a jogalappal, valamint a[z Unió]nak, illetve az Európai Közösségnek e tekintetben meglévő hatásköreivel kapcsolatos jogi véleményt” tartalmazott, valamint hogy „az Európai Parlamentnek a [tervezett] megállapodás megkötésével kapcsolatos jogköreit érintő ezen érzékeny kérdés tekintetében az intézmények körében eltérő álláspontok alakultak ki”. E feltételek mellett a Tanács szerint „[a 11897/09. sz.] dokumentum tartalmának hozzáférhetővé tétele sértené a jogi vélemények védelmét, mivel – a Tanács égisze alatt a [tervezett] megállapodásra vonatkozóan folytatott előzetes megbeszélésekkel összefüggésben – a Jogi Szolgálatnak kizárólag a Tanács tagjaihoz szóló belső véleményét tenné nyilvánossá”. A Tanács ezenfelül úgy vélte, „hogy a nemzetközi megállapodástervezettel kapcsolatos belső jogi vélemény védelme [...] fontosabb a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdeknél”.

A megtámadott ítélet és a felek kérelmei

- 10 2009. december 31-én S. in 't Veld a vitatott határozat megsemmisítése iránti keresetet nyújtott be, amelynek alátámasztására négy jogalpra hivatkozott.
- 11 Az ebben a keresetben szereplő első két jogalap az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontja harmadik francia bekezdésének és (2) bekezdése második francia bekezdésének megsértésén alapult. Az említett kereset alátámasztására felhozott harmadik jogalap e rendelet 4. cikke – az intézmények dokumentumaihoz való részleges hozzáférésre vonatkozó – (6) bekezdésének megsértésén alapult. A negyedik jogalap – a maga részéről – az indokolási kötelezettség megsértésén alapul.
- 12 A Törvényszék a megtámadott ítéletben a S. in 't Veld által előterjesztett első jogalpnak részben, a második jogalpnak pedig teljes egészében helyt adott. Mivel a Törvényszék az első két jogalapot megalapozottnak tekintette, a harmadik jogalpnak is helyt adott. A negyedik jogalapot elutasította. A Törvényszék mindezek alapján részben megsemmisítette a vitatott határozatot.

- 13 2012. július 24-én Tanács benyújtotta a jelen fellebbezést, amelyben – a Bizottság támogatásával – azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, hozzon végleges ítéletet a fellebbezésben szereplő kérdésekben, valamint S. in 't Veldet kötelezze a Tanácsnál a két eljárással összefüggésben felmerült költségek viselésére.
- 14 Az Európai Parlament által támogatott S. in 't Veld azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

A fellebbezésről

- 15 Fellebbezésében a Tanács azt rója fel a Törvényszéknek, hogy megsértette az 1049/2001 rendeletnek az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés jogát korlátozó két rendelkezését. Ily módon az első jogalap az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontja – nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek védelmére vonatkozó – harmadik francia bekezdésének megsértésén, a második pedig az említett rendelet 4. cikke (2) bekezdése – jogi vélemények esetében kivételt előíró – második francia bekezdésének megsértésén alapul.

Az első, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontja harmadik francia bekezdésének megsértésére alapított jogalapról

A megtámadott ítélet

- 16 Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontja harmadik francia bekezdésének megsértésére alapított, megsemmisítés iránti keresetének alátámasztására S. in 't Veld által a keresetben előadott első jogalap megválaszolása céljából a Törvényszék a megtámadott ítélet 24. és 25. pontjában emlékeztetett arra, hogy az intézmény által az e rendelkezés alapján meghozandó határozat – különös tekintettel a védett érdek rendkívül érzékeny és alapvető jellegére – különleges óvatosságot igénylően összetett és kényes jelleggel bír, és következőképpen mivel az ehhez hasonló határozat elfogadásához az szükséges, hogy az érintett intézmény e célból széles mérlegelési mozgásteret élvezzen, e határozat jogszerűsége Törvényszék általi felülvizsgálatának az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények materiális pontosságának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára kell korlátozódnia.
- 17 A megtámadott ítélet 26. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy lényegében a tervezett megállapodás megkötése céljából tárgyalásoknak az Unió nevében történő megkezdésére felhatalmazó tanácsi határozat jogalapjára vonatkozott az a vélemény, amelyhez a jelen ügyben a hozzáférést kérték. Ennélfogva a megtámadott ítélet 30. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy azt kell megvizsgálni, hogy a Tanács bizonyította-e azt, hogy a 11897/09. sz. dokumentum hozzáférhetővé nem tett elemeihez való hozzáférés konkrétan és ténylegesen sértheti a szóban forgó közérdeket.
- 18 A Törvényszék e célból megvizsgálta az ilyen sérelem kockázatának bizonyítására a Tanács által felhozott két indokot. Azt az indokot illetően, amely szerint a hozzáférhetővé tétellel a tervezett megállapodás bizonyos rendelkezéseire vonatkozó információk tárultak volna fel a nyilvánosság előtt, ami aláásta volna a folyamatban lévő tárgyalásokba vetett bizalom légkörét, a Törvényszék a megtámadott ítélet 35–39. pontjában megállapította, hogy a Tanács jogosan tagadta meg ezen indok alapján a 11897/09. sz. dokumentum – az Unió által az e megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások során elérni kívánt stratégiai célkitűzések feltárására alkalmas – azon szakaszainak hozzáférhetővé tételét, amelyek e megállapodás sajátos tartalmának elemzését tartalmazzák.
- 19 Azt az indokot illetően, amely szerint a 11897/09. sz. dokumentum hozzáférhetővé tétele a másik fél előtt az Unió által a tárgyalások során elfogadandó állásponttal kapcsolatos elemeket tárt volna fel (különösen a tervezett megállapodás jogalapjának megválasztását illetően), amely elemeket abban az

esetben, ha a jogi vélemény kritikus lett volna, az Unió tárgyalási pozícióját gyengítő módon is ki lehetett volna használni, a Törvényszék a megtámadott ítélet 46. pontjában megjegyezte, hogy valamely jövőbeli nemzetközi megállapodás megkötésének jogalapját illetően az intézmények körében kialakult álláspontok hozzáférhetővé tételéhez kapcsolódó kockázat önmagában nem bizonyíthatja a nemzetközi kapcsolatok területén az Unió érdeke megsértésének fennállását.

- 20 E tekintetben a Törvényszék a megtámadott ítélet 47–50. pontjában mindenekelőtt megállapította, hogy – az Uniónak mind a belső, mind pedig a nemzetközi fellépését illetően – a megfelelő jogalap megválasztásának alkotmányos jellegű jelentősége van, valamint hogy a jogalap megválasztásának nem csupán a szerzőjének meggyőződésén kell alapulnia, hanem azt olyan objektív elemekre kell alapozni, amelyek bírósági felülvizsgálat tárgyát is képezhetik, ilyen elemek többek között a jogi aktus célja és tartalma. Ebből az következik, hogy – mivel a jogalap megválasztása tekintetében az intézmény nem rendelkezik mérlegelési mozgástérrel, az e tárgyra vonatkozó vélemények esetleges különbözőségét nem lehet az intézmények körében a megállapodás tartalmával kapcsolatos elemek tekintetében kialakult véleménykülönbséghez hasonlítani. Következésképpen a tárgyalásoknak az Unió nevében történő megkezdésére felhatalmazó határozat jogalapját illetően az intézmények körében kialakult esetlegesen eltérő álláspont feltárásától való félelem önmagában nem elegendő ahhoz, hogy abból a nemzetközi kapcsolatok területén védett közérdek veszélyeztetésének kockázatára lehessen következtetni.
- 21 Ezen túlmenően, a Törvényszék – a Bizottság által ennek kapcsán előterjesztett érvre válaszolva – a megtámadott ítélet 52. és 53. pontjában megállapította, hogy a tervezett megállapodás megkötésével kapcsolatos jogalap megválasztása tekintetében kétely fennállásának hangot adó dokumentum hozzáférhetővé tétele önmagában nem válthat ki kockázatot az Uniónak mint e megállapodás tárgyalási partnerének a hitelessége tekintetében. Az Unió hatáskörének jellegét illető zavar ugyanis csak súlyosbodhat a tervezett fellépés jogalapjára vonatkozóan az érintett intézmények közötti előzetes és objektív vita hiányában.
- 22 A Törvényszék ezután a megtámadott ítélet 54. pontjában emlékeztetett arra, hogy az uniós jogban létezik egy – a tényállás idején az EK 300. cikk (6) bekezdésében előírt – eljárás, amelynek éppen az a célja, hogy megelőzze mind az uniós szinten, mind pedig a nemzetközi jogrendben az Unióra nézve kötelező nemzetközi megállapodás megkötésével kapcsolatos hibás jogalap megválasztása miatt esetlegesen előforduló bonyodalmakat.
- 23 E tekintetben a Törvényszék a megtámadott ítélet 55. és 56. pontjában hangsúlyozta, hogy a vitatott határozat elfogadásának időpontjában a tervezett megállapodás jogalapjával kapcsolatos eltérő vélemények megléte közérdeklődésre tartott számot, többek között amiatt, hogy a Parlamentnek egy, a tervezett megállapodásra vonatkozó 2009. szeptember 17-i állásfoglalása ilyen eltérő véleményekről számolt be.
- 24 Végezetül, a Törvényszék a megtámadott ítélet 57. pontjában megállapította, hogy a Tanács a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek védelmével kapcsolatos kifogásra hivatkozva arra a tényre is utal, hogy Jogi Szolgálatának véleménye a tárgyalási irányvonalak tervezetének bizonyos olyan kérdéseivel is foglalkozik, amelyeket az említett tárgyalásokban részt vevő másik fél is kihasználhatott volna. A Törvényszék megállapította, hogy ez a megfontolás ténylegesen elegendő az Unió nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő érdekét veszélyeztető kockázat megállapításához, azonban a 11897/09. sz. dokumentumnak a tárgyalási irányvonalak tartalmával foglalkozó elemeit illetően nem igazolta a szóban forgó kivételt.
- 25 A megtámadott ítélet 58–60. pontjában a Törvényszék a fenti megfontolásokból azt a következtetést vonta le, hogy a Tanács – a 11897/09. sz. dokumentumnak a tervezett megállapodás, illetve a tárgyalási irányvonalak sajátos tartalmára vonatkozó, és az e megállapodásra vonatkozó tárgyalások

során az Unió által elérni kívánt stratégiai célkitűzések feltárására alkalmas elemeinek kivételével – nem bizonyította, hogy az e dokumentum egyéb aspektusainak hozzáférhetővé tétele konkrétan és ténylegesen sérthette volna a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdeket.

- 26 Következésképpen a Törvényszék részben helyt adott a megsemmisítés iránti keresetnek alátámasztására S. in 't Veld által felhozott első jogalapnak.

A felek érvelése

- 27 A Tanács által felhozott első fellebbezési jogalap az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontja harmadik francia bekezdésének a megtámadott ítélet általi megsértésén alapul, és két részből áll.
- 28 E jogalap első részében a – Bizottság által támogatott – Tanács azzal érvel, hogy a Törvényszék megsértette ezt a rendelkezést, amikor megállapította, hogy a nemzetközi megállapodás megkötésével kapcsolatos uniós jogi aktus jogalapjának megválasztásával kapcsolatos egyetértés hiánya nem sértheti az Unió nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő érdekeit.
- 29 A Tanács szerint ugyanis, mivel valamely uniós jogi aktus jogalapja az, amely meghatározza a jogi aktus elfogadására alkalmazandó eljárást, tagadhatatlanul kihat a hatásköröknek az intézmények közötti egyensúlyára. Az alkalmazandó jogalappal kapcsolatos nézeteltérések ennél fogva – éppen jellegük miatt – igen komoly politikai jelentőséggel bírnak, és esetleges viták kiindulópontját képezhetik.
- 30 A Bizottság kontra Tanács ítéletre (22/70, EU:C:1971:32), valamint az 1/75. sz. (EU:C:1975:145) és a 2/00. sz. (EU:C:2001:664) véleményre hivatkozva a Tanács fenntartja, hogy a valamely nemzetközi megállapodás megkötésére vonatkozó uniós jogi aktus jogalapjával kapcsolatos kérdés döntő jelentőségű az ilyen megállapodás megtárgyalása során az Unió által képviselt álláspontot illetően, mivel a jogalapja meghatározását övező bizonytalanság kedvezőtlen utóhatásokkal jár erre a tárgyalásra.
- 31 Egyrésztől ugyanis az Unió tárgyaló partnerei az Unió sérelmére használhatják ki az intézmények közötti eltérő véleményeket. Másrésztől, a valamely intézménynek a tárgyalások folytatására irányuló jogképességével kapcsolatos kétely az Unió nemzetközi tárgyalások során fennálló hitelességére és legitimitására is kihatásokkal járna, és veszélybe sodorná a tárgyalások sikeres lezárását szolgáló képességét.
- 32 Az EK 300. cikk (6) bekezdésére való hivatkozást illetően a Tanács úgy véli, hogy az teljes mértékben irreleváns. Egyfelől ebben az ügyben egyik intézmény sem folyamodott ehhez a lehetőséghez. Másfelől egyáltalán nem mérsékelné egy vitás jogalappal kapcsolatos jogi vélemény hozzáférhetővé tételével okozott kárt az, hogy lehetőség van erre az eljárásra.
- 33 Emellett a Törvényszék által hivatkozott, a 11897/09. sz. dokumentum elkészítése után néhány hónappal elfogadott 2009. szeptember 17-i parlamenti állásfoglalás jogellenesen tárta fel az eltérő vélemények tartalmát, mivel ezt az információt a Tanács – az 1049/2001 rendeletnek megfelelően – soha nem tette hozzáférhetővé. E körülmények között a Törvényszék megalapozatlanul indokolta határozatát különösen azzal, hogy az Európai Parlament már nyilvánosságra hozta az információt, minden más következtetés az e rendelet 6–8. cikkének megsértésével történő hozzáférhetővé tételt tenné jogszerűvé. Mindenesetre ez az állásfoglalás arra szorítkozott, hogy az intézmények közötti nézeteltérés fennállásáról beszámoljon, ami nem járt azzal, hogy teljes egészében nyilvánosságra került volna a szóban forgó vélemény.
- 34 Ezzel szemben – az Európai Parlament által támogatott – S. in 't Veld azzal érvel, hogy a Tanács érvelése a megtámadott ítélet téves olvasatán alapul, mivel a Törvényszék nem vélte úgy, hogy a valamely nemzetközi megállapodás jogalapjával kapcsolatos egyetértés hiánya soha nem sértheti a

nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdeket. A Törvényszék valójában annak megállapítására szorított, hogy az egyetértés hiánya önmagában nem elegendő az említett érdek sérelmének megállapításához.

- 35 A Tanács érvelésének kiindulópontjában található e tévedés hatástalanná teszi az első jogalap első részének alátámasztására felhozott érvelését.
- 36 Mindenesetre S. in 't Veld szerint ez az érvelés semmiképpen nem megalapozott. Jóllehet ténylegesen sértheti az Unió nemzetközi kapcsolatait valamely intézménynek a saját eljárására vonatkozó, téves alapra épülő döntése, ez nem változtat azon, hogy az ezen intézmény – tárgyalások jogalapjával kapcsolatos – valamely véleményének hozzáférhetővé tétele erre ne lenne hatással.
- 37 S. in 't Veld hozzáfűzi, hogy a jogalap megválasztása tisztán belső jellegű kérdés, így kétségesnek tűnik, hogy az Unió tárgyaló partnerei a jogalap megválasztását övező bizonytalanságokat egy kedvezőbb megállapodás elérése céljából kihasználhatnák. Éppen ellenkezőleg: az Unió tárgyaló partnereinek – főszabály szerint – annak biztosításához fűződik érdekük, hogy a tervezett nemzetközi megállapodást jogszerű jogalap alkalmazásával kössék meg, és hogy ekként minimálisra csökkenjen a megállapodás – többek között az intézményeknek a megállapodásban részes felek képviseletére irányuló hatáskörének hiánya miatti – megkérdőjelezésének kockázata. Ugyanígy, az Uniónak a tárgyalásokkal kapcsolatos hitelességét kizárólag a téves jogalap megválasztása veszélyeztetheti, az ennek megválasztására irányuló vita azonban nem.
- 38 Végezetül, a 2009. szeptember 17-i parlamenti állásfoglalást illetően, a Törvényszék arra mindössze annyiban hivatkozott, hogy az e tárgyalások lefolytatása céljából megfelelő jogalap megválasztására vonatkozóan a Tanács és az Európai Parlament közötti eltérő véleményeknek nem a tartalmát, hanem azok fennállását erősítette meg, ami köztudott volt, és magában a vitatott határozatban is szerepelt.
- 39 Fellebbezésének alátámasztására felhozott első jogalapjának második részében a – Bizottság által támogatott – Tanács azzal érvel, hogy amennyiben az intézmények a valamely dokumentumhoz való hozzáféréssel kapcsolatos határozat indokolása céljából az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében előírt egyik kivételre hivatkoznak, e célból széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, az ilyen határozat jogszerűségével kapcsolatban a Törvényszék által gyakorolt felülvizsgálatnak tehát korlátozottnak kell lennie.
- 40 Márpedig a jelen ügyben a Törvényszék elvégezte a vitatott határozat teljes körű felülvizsgálatát. Különösen, a megtámadott ítélet 58. pontjában kifejezetten megállapította, hogy „a Tanács nem bizonyította, hogy a [11897/09. sz. dokumentumhoz] való szélesebb körű hozzáférés miként sérthette volna konkrétan és ténylegesen a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdeket”. A Tanács szerint ez a mondat és különösen a „konkrétan és ténylegesen” kifejezés azt bizonyítja, hogy a Törvényszék nem elégedett meg annyival, hogy a tények materiális pontosságát, valamint a tények értékelésével kapcsolatos nyilvánvaló tévedés hiányát vizsgálja, hanem annak bizonyítását követelte a Tanácstól, hogy ennek a dokumentumnak a hozzáférhetővé tétele kárt okozna.
- 41 Az Európai Parlament által támogatott S. in 't Veld ezzel az érveléssel szemben azt állítja, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata követeli meg az érintett intézménytől, hogy bizonyítékkal szolgáljon arra, hogy konkrétan és ténylegesen sértené az 1049/2001 rendelet 4. cikkében védett érdekek valamelyikét egy olyan dokumentum hozzáférhetővé tétele, amely esetében megtagadták a hozzáférést. A Törvényszék a Tanács mérlegelési jogkörének megsértése nélkül szorított a 11897/09. sz. dokumentum hozzáférhetővé tétele mellőzésének igazolása céljából a Tanács és a Bizottság által felhozott két érv vizsgálatára, mivel ezen intézmények érvei olyan nyilvánvaló értékelési hibákra vonatkoznak, amelyek vizsgálatára a Törvényszék – korlátozott felülvizsgálat keretében – jogosult. Mivel ennél fogva a Törvényszék sem a tervezett megállapodás sajátos tartalmát, sem a tárgyalási irányvonalakat nem értékelte, nem is váltotta fel a Tanács értékelését a sajátjával.

A Bíróság álláspontja

- 42 A Tanács által fellebbezésének alátámasztására előterjesztett első jogalap első részét illetően meg kell állapítani, hogy a jogalapnak ez a része a megtámadott ítélet téves olvasatából ered.
- 43 Ellentétben ugyanis azzal, amit a Tanács és a Bizottság érveléséből le lehet vonni, a Törvényszék egyáltalán nem zárta ki, hogy a valamely intézményt az Unió nevében nemzetközi megállapodás megkötésére felhatalmazó jogalap megválasztására vonatkozóan az intézmények körében az egyetértés hiányának nyilvánosságra hozatala sértheti az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében védett érdek védelmét.
- 44 Éppen ellenkezőleg, a Törvényszék a megtámadott ítélet 46. pontjában először is annak megállapítására szorított, hogy a jogalap megválasztása tekintetében az intézmények körében kialakult álláspontok hozzáférhetővé tételének kockázata önmagában nem bizonyítja a nemzetközi kapcsolatok területén az Unió érdeke megsértésének fennállását. Majd ezen ítélet 50. pontjában pontosította, hogy tárgyalásoknak az Unió nevében történő megkezdésére felhatalmazó határozat elfogadására szolgáló jogalapot illetően az intézmények körében kialakult eltér vélemények fennállásának feltárásától való félelem önmagában nem elegendő ahhoz, hogy abból a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek veszélyeztetésének kockázatára lehessen következtetni. Végezetül, az említett ítélet 52. pontjában kizárta, hogy az Unió nemzetközi fellépésével kapcsolatos intézményi hatáskörök terjedelmére vonatkozó jogi jellegű vita fennállása alapján a nemzetközi megállapodás megtárgyalása során az Unió hitelességével kapcsolatban felmerülő kockázat fennállását lehetne vélelmezni.
- 45 Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontja harmadik francia bekezdésének ilyen értelmezése jogilag nem téves.
- 46 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet célja – amint az a rendelet (4) preambulumbekkezdéséből és 1. cikkéből kitűnik –, hogy a nyilvánosság számára a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa az intézmények dokumentumaihoz (Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 47 E jogra azonban a köz- vagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapuló bizonyos korlátozások vonatkoznak. Konkrétabban, és (11) preambulumbekkezdésével összhangban, az említett rendelet a 4. cikkében olyan kivételrendszert határoz meg, amely feljogosítja az intézményeket, hogy megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha ez utóbbi sértené az e cikkel védett valamely érdeket (Tanács kontra Access Info Europe ítélet, EU:C:2013:671, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 48 Ugyanakkor az ilyen kivételeket – mivel eltérnek a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés elvétől – szigorúan kell értelmezni és alkalmazni (Tanács kontra Access Info Europe ítélet, EU:C:2013:671, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 49 Márpedig – amint az a megtámadott ítéletből kitűnik – a 11897/09. sz. dokumentum a Tanács Jogi Szolgálatának a tervezett megállapodásra irányuló tárgyalásoknak az Unió nevében történő megkezdésére felhatalmazó határozat elfogadása céljából kibocsátott véleményét tartalmazza.
- 50 S. in 't Veld egyébként nem vitatja, hogy a hozzáférési jog alóli, az Unió nemzetközi kapcsolataihoz fűződő közérdek védelméhez fűződő kivételt lehet ilyen dokumentumra alkalmazni.
- 51 Az a pusztán körülmény azonban, hogy valamely dokumentum a hozzáférési jog alóli, az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt kivétellel védett érdekre vonatkozik nem elegendő e kivétel alkalmazásának igazolásához (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 116. pont).

- 52 Egyfelől ugyanis, az érintett intézménynek – ha úgy dönt, hogy megtagadja a hozzáférést egy olyan dokumentumhoz, amelynek a hozzáférhetővé tételét kérték tőle – főszabály szerint magyarázatot kell adnia arra a kérdésre, hogy e dokumentum hozzáférhetővé tétele konkrétan és ténylegesen miként sérthetné az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt, az általa hivatkozott bármely kivétellel védett érdeket. Ráadásul az ilyen sérelem veszélyének ésszerűen előreláthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie (Tanács kontra Access Info Europe ítélet, EU:C:2013:671, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 53 Másfelől, ha valamely intézmény az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdésében meghatározott egyik kivételt alkalmazza, akkor ezen intézmény feladata, hogy egyensúlyt teremtsen az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételének mellőzésével védeni kívánt különleges érdek, valamint különösen az e dokumentum hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek között, tekintettel azokra az előnyökre, amelyek – amint azt az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekkezdése megállapítja – a nagyobb átláthatóságból származnak, vagyis hogy a polgárok még inkább részt vehetnek a döntéshozatali folyamatban, valamint biztosítva van a polgárok irányában az igazgatás nagyobb legitimitációja, hatékonysága és felelőssége a demokratikus rendszerben (Tanács kontra Access Info Europe ítélet, EU:C:2013:671, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 54 Márpedig – amint az a megtámadott ítélet 7. pontjából kitűnik – a Tanács a vitatott határozatban semmiféle olyan elemmel nem szolgált, amely bizonyította volna, hogy a 11897/09. sz. dokumentumhoz való hozzáférés miként járna azzal a kockázattal, hogy konkrétan és ténylegesen sérti az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében védett érdeket.
- 55 A Tanács által előterjesztett érvek alapján ráadásul azt sem lehet megállapítani, hogy a Törvényszéknek az e rendelkezés értelmezésével kapcsolatos indokolása jogilag téves.
- 56 Elsősorban ugyanis, a Tanács által hivatkozott ítélkezési gyakorlatból nem következik semmiféle olyan általános szabály, amelynek értelmében a valamely intézményt nemzetközi megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások megkezdésére felhatalmazó jogalappal, ekként pedig az e célt szolgáló uniós jogi aktus meghatározásával kapcsolatban az intézmények körében kialakult nézeteltérés fennállásának nyilvánosságra hozatala önmagában sértene az Unió nemzetközi kapcsolataihoz fűződő közérdeket.
- 57 Először is, a Bizottság kontra Tanács ítéletben (EU:C:1971:32, 86. pont) a Bíróság úgy vélte, hogy veszélyeztetheti a valamely nemzetközi megállapodással kapcsolatos tárgyalások sikeres kimenetelét az, ha e tárgyalások előrehaladott állapotában harmadik államokkal azt éreztetik, hogy az Unión belül változott a hatáskörmegosztás. Márpedig egy ilyen helyzet egyáltalán nem felel meg annak, amikor legfeljebb a valamely nemzetközi megállapodás megtárgyalására felhatalmazó határozat jogalapjával kapcsolatban az intézmények körében kialakult eltérő vélemények fennállását hozzák nyilvánosságra. Ráadásul ez azt sem jelenti, hogy a szóban forgó határozat ebből kifolyólag érvénytelené válhatna.
- 58 Az 1/75. sz. véleményben (EU:C:1975:145) továbbá a Bíróság azokra a nemzetközi szinten tapasztalható kedvezőtlen utóhatásokra utalt, amelyekkel egy olyan esetleges bírósági határozat járna, amely azt állapítja meg, hogy valamely nemzetközi megállapodás akár a tartalma, akár a megkötésére vonatkozó eljárás miatt összeegyeztethetetlen a Szerződés rendelkezéseivel. Végezetül a 2/00. sz. véleményben (EU:C:2001:664, 5. és 6. pont) a Bíróság hangsúlyozta, hogy a hibás jogalap alapulvétele érvénytelenítheti magát a megállapodás megkötéséről szóló jogi aktust, ez pedig bonyodalmakat kelthet mind uniós szinten, mind pedig a nemzetközi jogrendben. Az e véleményekben a Bíróság által kifejtett megfontolások az EK 300. cikk (6) bekezdésében (jelenleg az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésében) előírt eljárás célkitűzésére irányuló vizsgálat kontextusába illeszkednek. A jelen ügyben nemcsak hogy a felek nem folyamodtak ahhoz az eljáráshoz, hogy a tervezett megállapodás megkötése előtt a Bírósághoz forduljanak, de még azzal a kockázattal sem számoltak, hogy a tárgyalások megkezdésére vonatkozó tanácsi határozat olyan bírósági határozat tárgyát képezheti, amely annak a Szerződésekkel való összeegyeztethetlenségét állapítja meg.

- 59 Másodsor, a megtámadott ítélet 54. pontjában a Törvényszék által az említett 300. cikk (6) bekezdésében előírt eljárásra való hivatkozás pusztán leíró jellegű. Egy ilyen hivatkozást nyilvánvalóan úgy kell érteni, hogy az azt jelzi, hogy maga a Szerződés az, amely előírja azt a bírósági eljárást, amelynek a tárgyát a valamely nemzetközi megállapodás megkötésére vonatkozó határozat jogalapjával esetlegesen összefüggő jogi kérdések képezik, amely eljárásra a megállapodás aláírását megelőzően és nyilvánosan kerül sor, ami lehetővé teszi minden olyan vélelem kizárását, amely szerint az ehhez hasonló határozat helyes jogalapjára vonatkozóan nyilvánosságra kerülő vita automatikusan – konkrétan és ténylegesen – sértheti a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdeket.
- 60 Harmadsorban és végezetül, az ezen érdek sérelme kockázatának fennállására irányuló értékelése keretében a Törvényszék a megtámadott ítélet 55. pontjában helyesen vette figyelembe azt a körülményt, hogy a 11897/09. sz. dokumentum tartalmának lényegét egy parlamenti állásfoglalásban nyilvánosságra hozták. Nem releváns egy ilyen értékelés keretében – amelynek tárgya annak kockázata, hogy valamely dokumentum hozzáférhetővé tétele sérelmet okoz az 1049/2001 rendelet 4. cikk alapján védett érdekeknek – az a körülmény, hogy egy korábbi hozzáférhetővé tétel nem felelt meg ennek a rendeletnek, mivel az ehhez hasonló jogszerűtlenség következményeinek végső soron a Szerződésekben előírt más jogorvoslati lehetőségeken kell alapulniuk.
- 61 A fentiekre tekintettel azt a következtetést kell levonni, hogy fellebbezésének alátámasztására a Tanács által előterjesztett első jogalap első része nem megalapozott.
- 62 E jogalap második részében a Tanács azzal érvel, hogy a Törvényszék – tévesen – elvégezte a vitatott határozat jogszerűségének teljes körű felülvizsgálatát, holott csak kotlázott felülvizsgálatra kellett volna szorítkoznia, amint az a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik.
- 63 E tekintetben meg kell állapítani, hogy igaz ugyan, hogy ami a valamely intézménynek a dokumentumhoz való nyilvános hozzáférést az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szereplő, a közérdekkel kapcsolatos kivételek valamelyike alapján megtagadó határozata jogszerűsége bírósági felülvizsgálatának terjedelmét illeti, az intézmény részére széles mérlegelési mozgásteret kell elismerni annak meghatározásában, hogy sértheti-e a közérdeket az e kivételekkel érintett tárgykörökbe tartozó dokumentumok hozzáférhetővé tétele. Egy ilyen határozat jogszerűségének uniós bíróság általi felülvizsgálata ugyanakkor az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények materiális pontosságának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára kell korlátozódnia (Sison kontra Tanács ítélet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 34. pont).
- 64 Amennyiben azonban az érintett intézmény megtagadja a hozzáférést egy olyan dokumentumhoz, amelynek hozzáférhetővé tétele sérthetné az említett 4. cikk (1) bekezdésének a) pontjában védett valamely érdeket, ez az intézmény – a jelen ítélet 52. pontjában felidézetteknek megfelelően – továbbra is köteles magyarázattal szolgálni arra a kérdésre, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés miként sérthetné konkrétan és ténylegesen az e rendelkezésben előírt kivétellel védett érdeket, amellett, hogy az ilyen sérelem kockázatának ésszerűen előreláthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie.
- 65 Márpedig a megtámadott ítélet 58. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy a Tanács – a 11897/09. sz. dokumentum tervezett megállapodás, illetve a tárgyalási irányvonalak sajátos tartalmára vonatkozó, és az Unió által az e megállapodásra irányuló tárgyalások során elérni kívánt stratégiai célkitűzések feltárására alkalmas elemeinek kivételével – nem bizonyította, hogy az e dokumentumhoz való szélesebb körű hozzáférés miként sérthette volna konkrétan és ténylegesen a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdeket.
- 66 A Törvényszék e célból megelégedett annyival, hogy a vitatott határozat indokolását vizsgálja e tekintetben. A Törvényszék ugyanis, miután a megtámadott ítélet 41. pontjában jelezte, hogy a Tanács azzal érvelt, hogy ez a határozat akkor is hivatkozott az elemzés – tervezett megállapodás jogalapjával

kapcsolatos – elemeinek hozzáférhetővé tételével összefüggő kockázatra, ha ez a hivatkozás kifejezetten nem tűnt ki az említett határozatból, e megfontolás alapján ezen ítélet 46–50. pontjában annak megállapítására szorított, hogy a vitatott határozat ehhez hasonló indokolása jogilag nem elegendő, mivel az e kockázat fennállásával kapcsolatos pusztán megállapítás önmagában nem felel meg az érintett intézményre vonatkozó azon követelménynek, hogy konkrétan és ténylegesen kell bizonyítania az Unió nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő érdeke sérelmének fennállását. A Törvényszék e tekintetben megállapította, hogy mivel a jogalap megválasztása objektív elemeken alapul, és e tekintetben az intézmény nem rendelkezik mérlegelési mozgástérrel, az e tárgyra vonatkozó vélemények esetleges különbözőségét nem lehet az intézmények körében a megállapodás tartalmával kapcsolatos elemek tekintetében kialakult azon véleménykülönbséghez hasonlítani, amely esetlegesen sérthette volna az Unió nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő érdekeit.

- 67 A Törvényszék ezzel szemben – a megtámadott ítélet 57. és 58. pontjában – úgy vélte, hogy a vitatott határozat alátámasztására a Tanács által felhozott indokolás önmagában elegendő volt a 11897/09. sz. dokumentumnak a tervezett megállapodás, illetve a tárgyalási irányvonalak sajátos tartalmára vonatkozó elemeit illetően, és ezen ítélet 59. pontjában megállapította, hogy ez az intézmény a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek sérelmének kockázatát csupán ezen utóbbi elemek tekintetében bizonyította.
- 68 A fentiekből következik, hogy a Törvényszék a vitatott határozat alapjául szolgáló indokolás vizsgálatára szorított, ekként pedig nem sértette meg a Tanács mérlegelési jogkörét.
- 69 E megfontolásokra tekintettel, fellebbezésének alátámasztására a Tanács által előterjesztett első jogalap második része sem megalapozott, így pedig a jogalapot teljes egészében el kell utasítani.

A második, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének megsértésére alapított jogalapról

A megtámadott ítélet

- 70 A S. in 't Veld által megsemmisítés iránti keresetének alátámasztására előadott első jogalap vizsgálata alapján levont következtetésre tekintettel a Törvényszék az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének megsértésére alapított második jogalap vizsgálatát – a tervezett megállapodás, illetve a tárgyalási irányvonalak sajátos tartalmára vonatkozó részek kivételével – a 11897/09. sz. dokumentum hozzáférhetővé nem tett részeire korlátozta.
- 71 A megtámadott ítélet 69. és 70. pontjában a Törvényszék mindenekelőtt megállapította, hogy a Tanács azon érdekének sérelme tekintetében, hogy őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kapjon, ésszerűen előre látható és nem pusztán feltételezésen alapuló kockázat fennállásának megállapítására alkalmas semmilyen konkrét és részletes elem nem alapozza meg a vitatott határozat azon indokolását, amely szerint a Tanács, illetve Jogi Szolgálatát eltántorodhat attól, hogy érzékeny kérdésekre vonatkozóan írásbeli véleményeket kérjen, illetve adjon, ha ezeket a véleményeket később hozzáférhetővé kell tenni.
- 72 A megtámadott ítélet 71. pontjában a Törvényszék azt is megállapította, hogy mivel a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek sérelmének esetét egy, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében szereplő különálló kivétel írja elő, az e rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt kivétel alkalmazásához önmagában nem elegendő az a pusztán tény, hogy a 11897/09. sz. dokumentumban található jogi vélemény az Unió nemzetközi kapcsolatainak területére vonatkozik.

- 73 A megtámadott ítélet 72–74. pontjában a Törvényszék ezután rámutatott, hogy jóllehet elismerhető, hogy – amennyiben még zajlanak a nemzetközi tárgyalások – a nemzetközi tárgyalások folytatásakor az Unió érdeke bármiféle sérelmének kizárása érdekében az e tárgyalásokat folytató intézmény dokumentumai tekintetében megerősített védelemre van szükség, ezt a megfontolást már figyelembe vették azon széles mérlegelési mozgástér elismerésével, amellyel az intézmények az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében szereplő kivétel alkalmazásával összefüggésben rendelkeznek. Az e rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt kivétellel összefüggésben a Tanács nem hivatkozhat érvényesen arra az általános megfontolásra, amely szerint a védett közérdek sérelme vélelmezhető valamely érzékeny területen, különösen a valamely nemzetközi megállapodásra irányuló tárgyalási eljárás keretében adott jogi véleményeket illetően. A szóban forgó érdek konkrét és előre látható sérelme nem állapítható meg továbbá az Unió nemzetközi fellépésének jogalapját illetően az intézmények körében kialakult eltérő álláspontoknak a polgárok előtti felfedésétől, ekként pedig e fellépés jogszerűségével kapcsolatos kételykeltéstől való pusztá félelem révén sem.
- 74 A Tanácsnak azt az érvét illetően, amely Jogi Szolgálatra azon képessége veszélyeztetésének kockázatára vonatkozik, hogy bírósági eljárások keretében védjen meg egy olyan álláspontot, amelyre vonatkozóan korábban kedvezőtlen véleményt adott, a Törvényszék a megtámadott ítélet 78. pontjában megállapította, hogy az ilyen általános jellegű érv nem igazolhatja az 1049/2001 rendeletben előírt átláthatóság alóli kivétel alkalmazását.
- 75 Végezetül, a Törvényszék szerint a Tanács feladata, hogy egyensúlyt teremtsen a 11897/09. sz. dokumentum hozzáférhetővé tételének mellőzésével védeni kívánt különleges érdekek, valamint a hozzáférhetővé tételt igazoló esetleges nyomós közérdek között.
- 76 E tekintetben a Törvényszék a megtámadott ítélet 81–95. pontjában emlékeztetett arra, hogy az átláthatósággal kapcsolatos követelmények fokozottabbak akkor, ha a Tanács jogalkotói minőségében jár el. Márpedig a valamely nemzetközi megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások megkezdése és lefolytatása főszabály szerint a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik. A Törvényszék mindazonáltal azt is hozzáfűzte, hogy az uniós döntéshozatali folyamat átláthatósága elvének alkalmazása nem zárható ki a nemzetközi fellépést illetően, különösen amikor a tárgyalások megkezdésére felhatalmazó határozat olyan nemzetközi megállapodásra vonatkozik, amely az Unió jogalkotói tevékenységének területére nézve következményekkel járhat, mint amilyen a tervezett megállapodás, amely lényegében a rendőrségi együttműködés keretében az információk feldolgozásának és cseréjének területére vonatkozik, ami esetlegesen a személyes adatok védelmére is hatással lehet. E tekintetben, egyrészt az, hogy a 11897/09. sz. dokumentum az esetlegesen az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében szereplő, a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek védelmével kapcsolatos kivétel hatálya alá tartozó területre vonatkozik, nem releváns az e rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt, a jogi vélemények védelmével kapcsolatos, eltérő kivétel alkalmazásának értékelése szempontjából. Másrészt, a hozzáférhetővé tételt igazoló nyomós közérdek esetleges fennállásának vizsgálatával összefüggésben – a sérelem kockázata ellenére – nem döntő jelentőségű az, hogy a vitatott határozat elfogadásakor még folyamatban volt a tervezett megállapodás megkötésére irányuló eljárás. A döntéshozatali folyamat átláthatóságához fűződő közérdeket ugyanis megfosztaná tartalmától, ha annak figyelembevétele – amint azt a Bizottság javasolja – arra az esetre korlátozódna, ha a döntéshozatali eljárás befejeződik.
- 77 E megfontolások alapján a Törvényszék helyt adott a S. in 't Veld által megsemmisítés iránti keresetének alátámasztására előadott második jogalponak.

A felek érvelése

- 78 A Tanács által előadott második fellebbezési jogalap az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének megsértésén alapul, és két részből áll.

- 79 E jogalap első részében a – Bizottság által támogatott – Tanács azt állítja, hogy a Törvényszék nem vette figyelembe a 11897/09. sz. dokumentumban szereplő jogi véleményben vizsgált kérdés különös jellegét, és tévesen alkalmazta a „konkrét és tényleges sérelemre” vonatkozó kritériumot.
- 80 A Törvényszék konkrétan az ügy különös körülményeit és – többek között – azt a tényt hagyta figyelmen kívül, hogy a tényállás idején még folyamatban voltak a terrorizmus elleni küzdelem területén folytatott együttműködéssel kapcsolatos érzékeny kérdésre vonatkozó nemzetközi tárgyalások, valamint hogy az intézmények körében nem volt egyetértés a tervezett megállapodás jogalapjának megválasztását illetően. Az, hogy a Törvényszék az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében szereplő kivétellel összefüggésben nem vette figyelembe a jogi véleményben vizsgált kérdést, ellentmondásban áll a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatával, amely szerint az e rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdésében előírt vonatkozó kivételek alkalmazása céljából releváns az, hogy a dokumentum milyen tevékenységi területre vonatkozik, mint ahogyan releváns a dokumentum érzékeny jellege is.
- 81 A Tanács szerint a Törvényszék által a megtámadott ítélet 73. pontjában arra helyezett hangsúly, hogy a nemzetközi megállapodás megtárgyalásához fűződő érdekeket „már figyelembe vették azon széles mérlegelési mozgástér elismerésével, amellyel az intézmények a[z 1049/2001] rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében szereplő kivétel alkalmazásával összefüggésben rendelkeznek”, azon hibás feltevésen alapul, amely szerint az említett rendelet 4. cikke szerinti különböző kivételek alkalmazásának igazolása céljából valamely intézmény nem hivatkozhat ugyanazokra a ténybeli elemekre, lévén hogy e feltevést sem a rendelet szövege, sem az e tárgyban releváns ítélkezési gyakorlat nem támasztja alá: a Tanács álláspontjának alátámasztására a Bizottság kontra Agrofert Holding ítéletre (C-477/10 P, EU:C:2012:394, 55. pont) és a Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítéletre (EU:C:2012:393, 113–115. pont) hivatkozik.
- 82 A Tanács e tekintetben hozzáfűzi, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a jogi vélemények védelmével kapcsolatos konkrét és tényleges sérelem fennállásának bizonyítására, valamint az e sérelem fennállását igazoló konkrét és részletes bizonyítékok előterjesztésére kötelezte.
- 83 A vitatott határozatban a Tanács mindenesetre kifejtette, hogy a nyilvánosságnak a 11897/09. sz. dokumentumhoz való hozzáférése a jelen ügyben miként sértheti az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében szereplő kivétellel védett érdeket. Konkrétan, egyrésztől fennállt annak valós kockázata, hogy az Európai Parlament a jogi véleményben szereplő elemeket – a folyamatban lévő tárgyalások befolyásolása céljából – az intézmények közötti politikai eszmecserék keretében megpróbálja felhasználni. Másrésztől, a tárgyalások még folyamatban voltak a tényállás idején, a Bíróság pedig soha nem hozott határozatot valamely jogi vélemény hasonló körülmények közötti hozzáférhetővé tétele mellett.
- 84 A Tanács végül azzal érvel, hogy a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 101. pontjában szereplő azon megfontolása, amely szerint „a döntéshozatali folyamat átláthatóságához fűződő közérdeket ugyanis megfosztaná tartalmától, ha annak figyelembevétele – amint azt a Bizottság javasolja – arra az esetre korlátozódna, ha a döntéshozatali eljárás befejeződik”, összeegyeztethetetlen a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatával, amely megengedi, hogy a belső dokumentumok – köztük a jogi vélemények – fokozott védelemben részesüljenek mindaddig, amíg a releváns eljárás folyamatban van. Ez a megfontolás az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése második albekezdésének szövegével is ellentétes, amely az olyan kérdéssel kapcsolatos belső dokumentumok védelmével kapcsolatos különös kivételt írja elő, amely kérdésre vonatkozóan az intézmény még nem hozott határozatot.
- 85 Az Európai Parlament által támogatott S. in 't Veld szerint a Törvényszék valójában annak vizsgálatára szorított, hogy elemzését módosítania kell-e azon körülmény tükrében, hogy a jogi vélemény az Unió nemzetközi kapcsolataira vonatkozik, és a megtámadott ítélet 71. pontjában azt állapította meg, hogy egy ehhez hasonló körülmény „önmagában” nem elegendő a hozzáférés jogi vélemények védelmén alapuló megtagadásának igazolásához.

- 86 Ezen túlmenően, a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 88. pontjában szereplő azon állítása, amely szerint „a nyilvánosság valamely nemzetközi megállapodás megtárgyalásával és megkötésével kapcsolatos eljárásban való részvétele – a tárgyalások stratégiai elemei feltárásának elkerülésére irányuló jogos érdekre tekintettel – szükségszerűen korlátozott”, nem jelenti azt, hogy az e tárgyalások jogalapjával kapcsolatos jogi vélemény „különösen érzékeny”. A megtámadott ítélet ugyanis már engedélyezte a Tanács számára, hogy a véleményből kitakarja „a tárgyalások stratégiai elemeit” tartalmazó információkat, amennyiben lehetővé tette a Tanács számára, hogy törölje „a kért dokumentum – az Unió által a tárgyalások során elérni kívánt stratégiai célkitűzések feltárására alkalmas – azon szakaszai[t] [...], amelyek a tervezett megállapodás sajátos tartalmának elemzését tartalmazzák”. Következésképpen az ítéletnek a jogi véleményekkel kapcsolatos kivételre vonatkozó része kizárólag a 11897/09. sz. dokumentum fennmaradó részével foglalkozott. Ezért a Tanács érvei megalapozatlanok.
- 87 A „konkrét és tényleges sérelemmel” kapcsolatos kritérium alkalmazása során a Törvényszék által állítólagosan vétett hibát illetően S. in 't Veld visszautal az e tekintetben az első jogalap második részével összefüggésben kifejtett érveire.
- 88 Végezetül azt illetően, hogy a jelen ügyben rendkívüli körülmények állnának fel, a Tanács érveire válaszul S. in 't Veld a tekintetben, hogy a hozzáférhetővé tételt azon az alapon kellene megtagadni, hogy a jogi vélemény a Tanácsnak a tárgyalások megkezdésével kapcsolatos belső megbeszélésére vonatkozott, elsősorban azzal érvel, hogy ez a tényező nem releváns, mivel valamennyi jogi vélemény az arra a tárgyra vonatkozó belső megbeszélést képez, amely tárgyban elkészítették. Másodsorban, azt illetően, hogy a vélemény a terrorizmus és a terrorizmusfinanszírozás „érzékeny területére” vonatkozik, a Tanács nem fejtette ki azokat az okokat, amelyek miatt e körülmény relevanciával bírna a tervezett megállapodáshoz hasonló valamely nemzetközi megállapodás megkötésére szolgáló jogalpra vonatkozó véleményhez való hozzáférés korlátozásának igazolásához. Arra az esetre ugyanis, ha a vélemény leírja e megállapodás tartalmát és az Unió stratégiai célkitűzéseit, a Törvényszék úgy határozott, hogy a Tanács nem köteles ezeket az elemeket hozzáférhetővé tenni. Ami a vélemény többi részét – azaz a tervezett megállapodás megkötése céljából elfogadandó jogalpra vonatkozó részeket – illeti, azok esetlegesen érzékeny jellege nem magától a megállapodás tárgyától függ. Harmadsorban, azt a körülményt illetően, hogy az e megállapodásra irányuló tárgyalások még mindig folyamatban voltak, a Törvényszék helytállóan fejtette ki, hogy ha azon az alapon akadályoznák meg, hogy a polgárok hozzáférjenek az intézmények belső dokumentumaihoz, hogy a döntéshozatali folyamat még nem zárult le, akkor soha nem tudnának részt venni ebben a folyamatban. A Tanács által ebben az összefüggésben az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésére való hivatkozás egyébként nem releváns, mivel erre a kivételre nem történik utalás a vitatott határozatban. Negyedsorban, azon érv tekintetében, amely szerint a dokumentum hozzáférhetővé tétele fokozná annak esélyét, hogy az Európai Parlament „a jogi véleményben szereplő elemeket – a folyamatban lévő tárgyalások befolyásolása céljából – az intézmények közötti politikai eszmecsere keretében megpróbálhatja felhasználni”, S. in 't Veld emlékeztet arra, hogy e Parlament képviselőjeként már a vitatott határozat elfogadása előtt megismerhette a 11897/09. sz. dokumentum tartalmát, ekként pedig, ha ezeket az elemeket a Tanáccsal folytatott tárgyalás során fel kívánta volna használni, ezt megtehetette volna.
- 89 Második jogalapjának második részében a – Bizottság által támogatott – Tanács azt állítja, hogy Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a jelen ügyben a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatát alkalmazta, amely szerint az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó tagmondatában megkövetelt mérlegelés során figyelembe kell venni azt a körülményt, hogy a jogi véleményt jogalkotási eljárás keretében bocsátották ki (Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374). A Törvényszék érvelése azon az előfeltevésen alapul, hogy az Unió jogalkotási tevékenységére hatással lévő nemzetközi megállapodás megtárgyalása során az átláthatóság uniós döntéshozatali folyamatra alkalmazandó szintjének meg kell egyeznie a magára az Unió jogalkotási folyamatára alkalmazandó szinttel, ami a Svédország és Turco kontra Tanács ítéletből (EU:C:2008:374) levonható konklúzióknak a jogalkotás területén túlrá történő indokolatlan kiterjesztését eredményezi.

- 90 Valójában fontos különbség van azon esetek között, amelyekben az Unió jogalkotói minőségben jár el, és azok között, amikor a nemzetközi kapcsolatok fenntartása céljából végrehajtási hatáskörének keretében jár el. Maga az 1049/2001 rendelet is figyelembe vette azt a különös védelmet, amelyet a nemzetközi kapcsolatok tekintetében kell biztosítani, amelyeknek bizalmas jellegét a rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében előírt egyik kivétel védi, amely rendelkezést illetően azonban a jogalkotó nem írta elő a versengő érdekek mérlegelését.
- 91 A demokratikus elszámoltathatóság és az uniós polgárok részvételének kérdései ugyan felmerülnek a valamely nemzetközi megállapodás megkötését, valamint uniós jogalkotási aktusok révén történő későbbi végrehajtását illetően, a Tanács azzal érvel, hogy nem ez a helyzet a nemzetközi megállapodás megkötését megelőző tárgyalási szakaszban, mivel lehetetlen valamennyi polgárt tájékoztatni azon nemzetközi partnerek egyidejű tájékoztatása nélkül, amelyekkel az Unió tárgyalásokat folytat.
- 92 Ezen érveléssel szemben S. in 't Veld emlékeztet arra, hogy a Törvényszék lehetővé tette a Tanács számára, hogy a 11897/09. sz. dokumentumból kitarkarja a tervezett megállapodás sajátos tartalmával foglalkozó azon szakaszokat, amelyek esetlegesen feltárhatták volna az Unió stratégiai célkitűzéseit, ily módon pedig ezek az érvek nem relevánsak a megállapodás jogalapjával kapcsolatos megbeszélés szempontjából, mivel ebből semmilyen „stratégiai elem” nem tűnt ki.
- 93 Ezen túlmenően az, hogy a jogi vélemény a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozott, valamint hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése az Unió nemzetközi kapcsolatait védő különös és „kötelező” kivételt tartalmaz, nem szünteti meg annak szükségességét, hogy az e rendelet 4. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben figyelembe kell venni a nyomós közérdek esetleges fennállását. Ugyanis éppen a tervezett megállapodás által az Unió jogalkotási tevékenységére gyakorolt hatás – a jelen ügyben a valamennyi uniós polgárra nézve kötelező erejűnek tekintett szabályokra gyakorolt hatás – miatt képez nyomós érdeket az intézmények számára a nagyobb mértékű legitimitás biztosításának szükségessége, valamint a polgárok részéről az ezen intézményekbe vetett fokozott bizalom.
- 94 Végezetül, a Tanács által hivatkozott azon körülmény, hogy a folyamatban lévő tárgyalásokkal összefüggésben lehetetlen valamennyi polgárt tájékoztatni azon nemzetközi partnerek egyidejű tájékoztatása nélkül, amelyekkel az Unió tárgyalásokat folytat, S. in 't Veld pontosítja, hogy noha ez releváns megfontolást képezhet a nyilvánosság 11897/09. sz. dokumentum stratégiai célkitűzéseivel és a tárgyalásokra vonatkozó utasításokkal kapcsolatos részéhez való hozzáféréseinek megtagadása tekintetében, nem az az említett dokumentumnak a kizárólag a jogalap kérdésére vonatkozó többi részét illetően.

A Bíróság álláspontja

- 95 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint, ha kérelmet nyújtanak be valamely dokumentum hozzáférhetővé tétele iránt, a Tanács által lefolytatandó vizsgálatnak – a jogi véleményekre vonatkozó, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt kivétel kapcsán – az e rendelkezésben szereplő három kritériumnak megfelelően szükségképpen három lépésben kell történnie (Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, EU:C:2008:374, 37. pont).
- 96 A Tanácsnak ekként első lépésben arról kell meggyőződnie, hogy a hozzáférhetővé tenni kért dokumentum valóban jogi véleményre vonatkozik-e. A Tanácsnak második lépésben azt kell megvizsgálnia, hogy a kérdéses dokumentum jogi véleményekre vonatkozóként azonosított részeinek hozzáférhetővé tétele sértené-e a jogi vélemények védelmét, abban az értelemben, hogy a hozzáférhetővé tétel sértené valamely intézménynek azt az érdekét, hogy jogi véleményeket kérhessen, valamint őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphasson. Ahhoz, hogy az ezen érdek sérelmének kockázatára hivatkozni lehessen, e kockázatnak ésszerűen előre láthatónak, és nem

pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie. Harmadik és utolsó lépésként, amennyiben a Tanács úgy ítéli meg, hogy valamely dokumentum hozzáférhetővé tétele sértené a jogi véleményeknek a fentiekben meghatározott védelmét, meg kell bizonyosodnia arról, hogy nem áll fenn olyan nyomós közérdek, amely a hozzáférhetővé tételből eredő, a Tanács azon képessége vonatkozásában felmerülő sérelem ellenére is igazolná a hozzáférhetővé tételt, hogy jogi véleményeket kérhessen, valamint őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphasson (lásd ebben az értelemben: Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, EU:C:2008:374, 38–44. pont).

- 97 Második fellebbezési jogalapjának első részében a Tanács elsősorban azt rója fel a Törvényszéknek, hogy azon kockázat értékelésének keretében, hogy a 11897/09. sz. dokumentum hozzáférhetővé tétele sérti az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésében védett érdeket, nem vette figyelembe azt a körülményt, hogy e dokumentum tartalma különösen érzékeny jellegű volt, amennyiben az a terrorizmus elleni küzdelem területén folytatott együttműködéssel kapcsolatos kérdésre vonatkozó, még folyamatban lévő nemzetközi tárgyalásokra vonatkozott.
- 98 E tekintetben elegendő megállapítani, hogy a megtámadott ítélet 71. pontjában a Törvényszék valójában figyelembe vette ezt a körülményt, ugyanakkor azt állapította meg, hogy az önmagában nem elegendő a hozzáférési jog alóli, szóban forgó kivétel alkalmazásához, mivel a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek sérelmének esetét különálló kivétel írja elő.
- 99 Márpedig ez az értelmezés jogilag nem téves.
- 100 Egyfelől igaz ugyan, hogy az uniós intézmények – a birtokukban lévő dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem értékelése céljából – az 1049/2001 rendelet 4. cikkében szereplő több megtagadási indokot is figyelembe vehetnek (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet, EU:C:2012:393, 113. pont, és Bizottság kontra Agrofert Holding ítélet, EU:C:2012:394, 55. pont).
- 101 Mindazonáltal érvelésében a Tanács valójában egyetlen megtagadási indok – azaz a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek védelme – alkalmazásának igazolására törekszik azzal, hogy e célból az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt két különböző kivételre hivatkozik. Márpedig, még ha azonos ténybeli elemek igazolhatják is két különböző kivétel alkalmazását, amennyiben – mint a jelen ügyben – a fellebbező sikertelenül hivatkozott a nemzetközi kapcsolatok védelme tekintetében kifejezetten előírt kivételre, ezután nem hivatkozhat megalapozottan ugyanezen ténybeli elemekre a jogi véleményekhez hasonló más érdeket védő kivétel alkalmazására vonatkozó vélelem felállításához, annak kifejtése nélkül, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tétele miként sérthetné konkrétan és ténylegesen ezt a másik érdeket.
- 102 Másfelől, a megtámadott ítélet 88. pontjában maga a Törvényszék elismerte, hogy a nyilvánosság valamely nemzetközi megállapodás megtárgyalásával és megkötésével kapcsolatos eljárásban való részvétele – a tárgyalások stratégiai elemei feltárásának elkerülésére irányuló jogos érdekre tekintettel – szükségszerűen korlátozott. E tekintetben nélkülözi a ténybeli alapot a Tanács által felhozott az a kifogás, amelyben azt rója fel a Törvényszéknek, hogy nem vont le a következtetéseket ebből a megfontolásból, mivel a Törvényszék a megtámadott ítélet 35–39. pontjában éppen ennek alapján állapította meg, hogy a 11897/09. sz. dokumentumnak a tárgyalások stratégiai elemeit tartalmazó részéhez való hozzáférést érvényesen lehetett megtagadni az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében előírt kivétel alapján.
- 103 A Tanács másodsorban azt rója fel a Törvényszéknek, hogy tévesen alkalmazta a „konkrét és tényleges sérelemre” vonatkozó kritériumot.
- 104 E tekintetben elegendő megállapítani, hogy – tekintettel a jelen ítélet 52. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatra – a Törvényszék a megtámadott ítélet 69. pontjában helyesen emlékeztetett arra, hogy ésszerűen előre láthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie azon

kockázatnak, hogy a 11897/09. sz. dokumentum hozzáférhetővé tétele konkrétan és ténylegesen sértheti az intézmény azon érdekét, hogy jogi véleményeket kérhessen, és őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphasson.

- 105 Ahhoz, hogy a szükséges magyarázattal lehessen szolgálni az ilyen kockázat fennállásának bizonyításához – a Tanács és a Bizottság állításával ellentétben – akkor is el kell végezni a jelen ítélet 96. pontjában leírt vizsgálatot, ha nem jogalkotási eljárásra vonatkozik az a dokumentum, amelyhez hozzáférést kértek.
- 106 A Bíróság ugyanis a Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (EU:C:2008:374) 46. pontjában hangsúlyozta, hogy amennyiben a Tanács jogalkotói minőségében jár el, rendkívüli jelentőséggel bírnak ezek a megfontolások, amelyek szerint a Tanács feladata, hogy egyensúlyt teremtsen az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételének mellőzésével védeni kívánt különleges érdek, valamint különösen az e dokumentum hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek között tekintettel azokra az előnyökre, amelyek – amint azt az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekzdése megállapítja – a nagyobb átláthatóságból származnak, vagyis hogy a polgárok még inkább részt vehetnek a döntéshozatali folyamatban, valamint biztosítva van a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb legitimitációja, hatékonysága és felelőssége a demokratikus rendszerben.
- 107 A Bíróság ugyanakkor azt is pontosította, hogy az intézmények nem jogalkotási tevékenysége is az 1049/2001 rendelet hatálya alá tartozik. E tekintetben elegendő arra emlékeztetni, hogy e rendelet 2. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy e rendelet az intézmény birtokában lévő valamennyi olyan dokumentumra vonatkozik, amelyet az intézmény állított ki, vagy amelyek hozzá érkeztek, és amelyek az Unió tevékenységi területeire vonatkoznak (lásd ebben az értelemben: Svédország/MyTravel és Bizottság ítélet, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 87., 88. és 109. pont).
- 108 A Tanács harmadsorban azzal érvel, hogy a Törvényszék által a megtámadott ítéletben neki felróttakkal ellentétben indokolással szolgált arra, hogy – a jelen ügy körülményeire figyelemmel – a nyilvánosságnak a 11897/09. sz. dokumentumhoz való hozzáférése milyen okok miatt sértheti az 1049/2001 rendelet 4. cikkében szereplő kivétellel védett érdeket.
- 109 E tekintetben, egyrészt a Tanácsnak azon érvelését illetően, amelyet a nemzetközi tárgyalásokban amiatt bekövetkező sérelem valós kockázatának fennállására alapít, hogy az Európai Parlament a jogi véleményben szereplő elemeket megpróbálja felhasználni a folyamatban lévő tárgyalások befolyásolása, valamint ezzel egyidejűleg a tervezett megállapodás megkötésével kapcsolatos tanácsi határozat jogszerűségének vitatása céljából, elegendő emlékeztetni arra, hogy ez a bírálathoz kívül hagyja azt a körülményt, hogy a Törvényszék döntésének megfelelően a Tanács megalapozottan tagadta meg a 11897/09. sz. dokumentumnak a tervezett megállapodás sajátos tartalmára és az Unió által a tárgyalások során elérni kívánt stratégiai célkitűzésekre vonatkozó részeihez való hozzáférést. Márpedig a Tanács nem szolgált semmiféle olyan bizonyítékkal, amely alapján meg lehetett volna állapítani, hogy az említett dokumentum többi részének hozzáférhetővé tétele miként eredményezhetett volna ilyen kockázatokat.
- 110 Másrészt, a Tanács azon érvét illetően, amely szerint a Törvényszék nem vette figyelembe, hogy a 11897/09. sz. dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelem benyújtásának időpontjában a tárgyalások még folyamatban voltak, meg kell állapítani, hogy a Törvényszék valójában a megtámadott ítélet 72. és 73. pontjában kifejezetten megvizsgálta ezt a megfontolást, és megállapította, hogy azt már figyelembe vették azon széles mérlegelési mozgástér elismerésével, amellyel az intézmények az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdésében szereplő kivétel alkalmazásával összefüggésben rendelkeznek.
- 111 A fenti megfontolásokra figyelemmel a Tanács által fellebbezésének alátámasztására felhozott második jogalap első részét el kell utasítani.

- 112 Mivel a Tanács második fellebbezési jogalapjának első részével összefüggésben sikertelenül vitatta a Törvényszék által a megtámadott ítéletben alkalmazott azon érvelést, amely alapján ezen ítélet 102. pontjában megállapította, hogy a megtámadott határozatban hivatkozott indokok nem tették lehetővé annak megállapítását, hogy a 11897/09. sz. dokumentum hozzáférhetővé tétele sértette volna a jogi vélemények védelmét, e jogalap második részét nem kell megvizsgálni, mivel az abban megfogalmazott érvelés hatástalan jelleget ölt. A jogalapnak ez a része ugyanis a Törvényszék által másodlagosan kifejtett azon indokolásra vonatkozik, amely szerint a Tanács mindenestre elmulasztotta ellenőrizni, hogy létezik-e olyan nyomós közérdek, amely – az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének megfelelően – igazolja a 11897/09. sz. dokumentum szélesebb körben történő hozzáférhetővé tételét.
- 113 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy a második jogalapot is el kell utasítani, ily módon pedig a fellebbezést teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

- 114 A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (2) bekezdése értelmében, ha a fellebbezés megalapozatlan, a Bíróság határoz a költségekről.
- 115 Ugyanezen szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján, amelyet a szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Ugyanezen szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az eljárásba beavatkozó intézmények maguk viselik saját költségeiket.
- 116 A Tanácsot, mivel peresztes lett, S. in 't Veld kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. Az Európai Parlament és a Bizottság maguk viselik saját költségeiket.

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

- 1) **A Bíróság a fellebbezést elutasítja.**
- 2) **A Bíróság az Európai Unió Tanácsát kötelezi a költségek viselésére.**
- 3) **Az Európai Parlament és az Európai Bizottság maguk viselik saját költségeiket.**

Aláírások